IDRC-238s

# Participación Comunitaria en la Prestación de Servicios Urbanos en Asia

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada por el Parlamento de Canada en 1970 para apoyar la investigación destinada a adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en vías de desarrollo. La actividad del Centro se concentra en cinco sectores: ciencias agrícolas, alimentarias y de la nutrición; ciencias de la información; ciencias sociales; y comunicaciones. El Centro está financiado solamente por el Parlamento de Canadá; sus lineamientos, sin embargo, se establecen por una Junta internacional de Directores. Las oficinas centrales del Centro están en Ottawa, Canadá. Hay oficinas regionales en Africa, Asia, Latinoamérica y el Medio Oriente.

Título original de la obra *Community participation in delivering urban services in Asia*

© International Development Research Centre 1986

© International Development Research Centre 1989
Dirección postal: PO Box 8500, Ottawa, Ont., Canadá K1G 3H9

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 53016, Bogotá, DE, Colombia

Yeung, Y.M.
McGee, T.G.

IDRC-238s

Participación comunitaria en la prestación de servicios urbanos en Asia. Ottawa, Ont., CIID, 1989. 308 p. : il.

/Servicios públicos/, /desarrollo urbano/, /participación social/, /Asia/ — /esfuerzo propio/, /estudios de casos/, /Hong Kong/, /Corea/, /Indonesia/, /Malasia/, /Filipinas/.

CDU: 351:301.185(5) ISBN: 0-88936-474-5

*Revisión del texto: Stella de Feferbaum*

Se dispone de edición microficha.

***This publication is also available in English.***
***Il existe également une édition française de cette publication.***

*IDRC-238s*

# Participación Comunitaria en la Prestación de Servicios Urbanos en Asia

**Editores: Y.M. Yeung* y T.G. McGee****

* Secretario y profesor de geografía, Universidad China de Hong Kong, Shatin, N.T., Hong Kong. (Anteriormente Director Adjunto, División de Ciencias Sociales, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.)

** Director, Instituto de Investigación Asiática, Universidad de Columbia Británica, Vancouver, Columbia Británica, Canadá.

90-00946/


## Resumen

Desde 1945, la búsqueda de un crecimiento económico acelerado por las economías de mercado de Asia ha llevado a una rápida expansión urbana, rasgo que probablemente continuará. Este rápido crecimiento ha hecho difícil para los gobiernos de las ciudades la prestación de servicios urbanos adecuados, tanto en términos de servicios físicos, como provisión de agua, recolleción y eliminación de basuras, protección contra los incendios y eliminación de excretas, como servicios sociales, por ejemplo atención de salud, cuidado infantil, recreación y educación. Puesto que los esfuerzos oficiales para hacer frente a estas necesidades de servicios urbanos más amplios no han sido totalmente efectivos, muchas comunidades urbanas asiáticas han experimentado con mecanismos participatorios y de autoayuda diseñados para mejorar la calidad de la vida humana. Este volúmen presenta los puntos sobresalientes de un estudio de cinco países, Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia y Malasia, que tuvo por objeto ofrecer información sobre el desarrollo y la aparición de una serie de servicios urbanos básicos fundamentados en el principio de la autoayuda.



## Abstract

Since 1945, the pursuit of accelerated economic growth by the market economies of Asia has led to rapid urban growth, a pattern that seems likely to continue. This rapid urban growth has made it difficult for city governments to deliver adequate urban services, in terms of both physical services, such as providing water, garbage collection and disposal, fire protection, and human-waste disposal, and social services, such as health care, child care, recreation, and education. The problem is particularly acute in low-income communities. Given that government efforts to meet the need for increased urban services have not been totally effective, many urban communities in Asia have experimented with self-help and participatory mechanisms designed to improve the quality of urban life. This volume presents the highlights of a five-country study, involving Hong Kong, Indonesia, Korea, Malaysia, and the Philippines, that attempted to provide information on the development and operation of a range of basic urban sevices based on the principle of self-help.



## Résumé

Les économies de marché de l'Asie ont connu, depuis 1945, une croissance économique accélérée, amenant ainsi le développement rapide des villes. Or le scénario semble devoir se poursuivre. Ce développement urbain rapide n'a pas permis aux gouvernements municipaux de desservir adéquatement leurs populations, qu'il s'agisse, d'une part, des services techniques tels que l'approvisionnement en eau, l'enlèvement et l'élimination des ordures ménagères, l'élimination des déchets humains et la protection contre les incendies ou, d'autre part, des services sociaux tels que l'hygiène, les soins aux enfants, les loisirs et l'éducation. Le problème est plus aigu dans les collectivités à faible revenu. Puisque les efforts des gouvernements pour répondre à la demande de services municipaux élargis n'ont pas connu un grand succès, nombre de collectivités urbaines d'Asie ont eu recours à l'initiative personnelle et à la participation des citoyens afin d'améliorer la qualité de leur milieu de vie. Cet ouvrage expose les points saillants d'une étude menée à Hong Kong, en Indonésie, en Corée, en Malaisie et aux Philippines, sur la conception et l'exploitation d'une série de services municipaux de base qui font appel à l'initiative personnelle.

## Indice

Prólogo **5**

Prefacio **7**

Servicios Urbanos Participatorios en Asia *T.G. McGee y Y.M. Yeung* **9**

Los Servicios Urbanos y los Pobres: El Caso de Corea *Soo-Young Park, Yong-Woong Kim y Ok-Hyee Yang* **30**

Sistema *Saemaul* de Actividades de Autoayuda *Soo-Young Park, Yong-Woong Kim y Ok-Hyee Yang* **62**

Servicios Urbanos Participatorios en las Filipinas *Exaltación Ramos y Ma. A.A. Román* **72**

Modelo de Participación Comunitaria *Exaltación Ramos y Ma. A.A. Román* **105**

Trabajadores Jóvenes y Servicios Urbanos en Penang *Kamal Salih, Chan Chee Khoon, Chan Lean Heng, Loh Kok Wah y Mei Ling Young* **128**

Proyecto de Educación de Trabajadores Jóvenes: Desarrollo de un Centro de Servicios Urbanos Participatorios en Penang, Malasia *Chan Lean Heng* **179**

Prestación de Servicios Urbanos en Kampungs en Yakarta y Ujung Pandang *Amir Karamoy y Gillian Días* **208**

Líderes, Funcionarios y Ciudadanos en la Prestación de Servicios Urbanos: Estudio Comparativo de Cuatro Localidades en Hong Kong *Lau Siu-kai, Kuan Hsin-chi y Ho Kam-fai* **231**

Organización de los Servicios Urbanos Participatorios: Los Comités de Ayuda Mutua en Hong Kong *Kuan Hsin-chi, Lau Siu-kai y Ho Kam-fai* **262**

Conclusiones *Y.M. Yeung y T.G. McGee* **281**

Servicios Urbanos en Asia: Bibliografía Selecta **290**

Contribuyentes **305**

Anexo: Conversión de Divisas **307**

# Prólogo

En muchos países en desarrollo se ha registrado una rápida urbanización durante el período de posguerra. En Asia, como en otros lugares del Tercer Mundo, el asombroso crecimiento de las grandes ciudades ha sido particularmente notable. Los administradores urbanos se enfrentan con la necesidad urgente de suministrar empleos, vivienda y otras necesidades básicas para la mayor parte posible de la población. Sin embargo, la realidad de la situación es que no se han creado suficientes empleos, los servicios que deben prestar las autoridades son demasiado caros y el ambiente urbano en general se está deteriorando.

De Seúl a Yakarta, de Bangkok a Nueva Delhi, numerosas autoridades municipales han tenido que enfrentar el problema de la insuficiencia de servicios urbanos. A pesar de los ambiciosos planes maestros y de las intenciones loables, las limitaciones fiscales y administrativas han impedido a menudo a las ciudades mejorar de manera notoria su situación. El problema es especialmente agudo en las comunidades de bajos ingresos donde la tenencia insegura combinada con la mala distribución de los recursos, no ha favorecido la ejecución de dichos planes, así se haya asignado cierta ayuda financiera. Dadas estas tendencias, muchas comunidades urbanas en Asia han experimentado recientemente con una gama de mecanismos participatorios y de autoayuda encaminados a mejorar la calidad de la vida. Estos constituyen esfuerzos de la población, con un mínimo de apoyo gubernamental.

Entre 1981 y 1984, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) apoyó un estudio de cinco países sobre proyectos innovadores destinados a prestar servicios urbanos necesarios a los sectores económicamente desfavorecidos. Los países participantes fueron Corea, Hong Kong, Malasia, Filipinas e Indonesia. Como en muchos de los proyectos de redes apoyados por el CIID, la colaboración ha sido provechosa para los investigadores y se han comparado experiencias exitosamente.

Este volumen es el resultado de los estudios de países que se han completado. Aquí se presentan solamente los puntos salientes de los estudios y se remite al lector a los hallazgos más completos, disponibles en textos mimeografiados o publicados en forma impresa. Esta monografía se ha realizado en un marco comparativo para que se puedan comprender más fácilmente las implicaciones mayores de los estudios.

El proyecto en que se basa este volumen representó una nueva fase del apoyo brindado por el CIID a la investigación urbana. Como complemento a estudios urbanos anteriores, este proyecto marcó el comienzo de un apoyo más activo a proyectos sobre servicios urbanos en el Tercer Mundo durante los últimos años. Junto con la creciente bibliografía sobre servicios urbanos en los países

en desarrollo, se espera que este volumen contribuya a la comprensión y por tanto solución de los problemas que asedian al sector urbano pobre.

División de Ciencias Sociales
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

# Prefacio

En medio del ajetreo y bullicio de Hong Kong los editores de este volumen se reunieron en 1972 y 1980 por razones similares. En la primera ocasión, nos reunimos con investigadores de tres países del Sudeste Asiático para echar los cimientos de un proyecto de investigación comparada sobre vendedores ambulantes. En la segunda reunión participaron estudiosos de cinco países del oriente y el suroriente de Asia que habían demostrado interés en emprender estudios sobre servicios urbanos participatorios en sus respectivos países, así como su afán de conocer la experiencia de otros países. El grupo se reunió en la oficina de Kowloon de los Estudios Extrauniversitarios de la Universidad China de Hong Kong.

Poco después de la reunión de Hong Kong, a comenzos de 1981, el Consejo de Gobernadores del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) aprobó el proyecto, permitiendo a los cinco países llevar a cabo sus proyectos y reunirse periódicamente. Posteriormente, el grupo se reunió en Manila, Penang y Seúl. Las primeras dos reuniones consistieron en sesiones prácticas en las que se compararon y discutieron aspectos de metodología y trabajo de campo. La reunión de Seúl, en marzo de 1984, incluyó formuladores de políticas, para conocer sus puntos de vista y reacciones sobre las conclusiones más importantes. En todas estas reuniones se organizaron visitas de campo para ayudar a los participantes de otros países a comprender, con base en observaciones de primera mano, cómo vivía el sector urbano pobre de estas ciudades y cómo la población ayudaba a mejorar su ambiente vital mediante sus propios esfuerzos.

Desde el comienzo reconocimos que, debido a los muy diferentes contextos sociales en que se organizaron los servicios urbanos participatorios, no sería realista concebir un proyecto estrictamente comparable. Por consiguiente, acordamos las directrices más amplias para que cada equipo estudiara los aspectos de política más pertinentes a sus respectivos países. En consecuencia, cuando se preparó esta monografía, acordamos establecer un marco en el que cada país presentara las principales conclusiones del estudio, dejando para el primero y último capítulos las cuestiones sobre salientes comunes a todos los países.

Este proyecto recibió apoyo en una época en que existía una mayor sensibilidad y preocupación entre los países asiáticos y dentro de los círculos internacionales de desarrollo para las demandas del sector urbano pobre. Este proyecto fue concebido para brindar la información y el análisis tan necesarios de algunos de los promisorios enfoques adoptados por la población de varios países para mejorar sus niveles de vida y su ambiente vital inmediato.

La decisión de limitar el proyecto a cinco países de la región oriental de Asia de debió a razones de y comparación. Hay que señalar que en otros luga-

res de Asia, especialmente en Asia meridional, se han practicado exitosamente por décadas diversas formas de participación comunitaria y autoayuda para alcanzar los numerosos objetivos de desarrollo.

La terminación exitosa de este proyecto se debe al gentil apoyo y ayuda de muchos particulares e instituciones. Ante todo y sobretodo al generoso apoyo que nos han brindado todos los participantes del proyecto. Los principales investigadores fueron: el Dr. Soo-Young Park, Instituto de Investigación de Asentamientos Humanos, Seúl; la Sra. Exaltación Ramos, Centro de Investigación Integrada, Universidad de La Salle, Manila; el Prof. Kamal Salih, Universiti Sains Malaysia; Amir Karamoy, Lembaga Penelitian, Pendikikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES, Instituto de Investigación Social y Económica, Educación e Información), Yakarta; y el Dr. Huan Hsin-chi, Centro de Estudios de Hong Kong, Universidad China de Hong Kong. La seriedad con que han realizado los estudios de países y la amplitud y franqueza que han caracterizado sus análisis han permitido alcanzar resultados de la más alta calidad. Con excepción de Indonesia, cada país tuvo la oportunidad de auspiciar una reunión de proyecto. En todas estas, las instituciones anfitrionas brindaron apoyo en tiempo y recursos para asegurar el éxito de las reuniones y el bienestar de los participantes. Este agradecimiento se extiende asimismo a los coordinadores de los países pertinentes, sus colegas e instituciones. En la organización de estas reuniones regionales, la oficina regional del CIID en Singapur brindó un excelente apoyo de campo, y la biblioteca del CIID en Ottawa fue de gran ayuda para las consultas bibliográficas respectivas. Queremos expresar nuestro mayor reconocimiento a los encuestados de todos los estudios de países sin cuya espontánea cooperación estos no hubiesen sido posibles. A todos apuellos innumerable y anónimos individuos nuestra esperanza de que estos estudios resultarán finalmente en un cambio de política y, por ende, en mejoras y beneficios tangibles en su vida cotidiana.

**Y.M. Yeung y T.G. McGee**

# Servicios Urbanos Participatorios en Asia

T.G. McGee y Y.M. Yeung

Desde 1945, la búsqueda del crecimiento económico acelerado por las economías de mercado de Asia condujo a un rápido crecimiento urbano que, en general, superaba las tasas de crecimiento poblacional (Cuadro 1), patrón que aparentemente continuará con la duplicación de la población urbana entre 1980 y el año 2000. El rápido crecimiento urbano ha planteado numerosos problemas, especialmente en lo que respecta a la capacidad de las administraciones urbanas de prestar servicios públicos adecuados. El problema es particularmente agudo en las comunidades de bajos ingresos.

A nivel internacional, el problema del deterioro de los servicios básicos para las ciudades del Tercer Mundo constituyó un tema importante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Habitat, celebrada en Vancouver, Canadá, en 1976. La situación apremiante de la prestación de servicios básicos al sector urbano pobre de los países en desarrollo tuvo repercusión internacional. El trabajo y la ayuda relacionada con los conceptos actuales de necesidades y servicios básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), respectivamente, pueden considerarse como esfuerzos paralelos encaminados a mejorar el acceso y la provisión de servicios urbanos. En casi todos los países en desarrollo de Asia se amplía la laguna entre la demanda y la oferta de servicios urbanos a las comunidades de bajos ingresos. Los servicios urbanos se refieren tanto a servicios "físicos," como abastecimiento de agua, recolección y eliminación de basura, protección contra incendios, y eliminación de desechos humanos, como a servicios "sociales," tales como atención médica, cuidados infantiles, recreación y educación. La comprensión gradual de la ineficacia de un modelo de "prestación de servicios" (es decir, servicios suministrados por el gobierno) ha estimulado los esfuerzos experimentales e innovadores para movilizar los recursos de la población con el fin de mejorar el ambiente urbano.

En un contexto de desarrollo más amplio, este problema de los servicios prestados por el Estado es consecuencia de la naturaleza del desarrollo urbano moderno que ha requerido la adopción de costosa tecnología de consumo colectivo — sistema de viaje, hospitales, escuelas, etc. — lo que significa menos bienes para los pobres. Así, el bienestar que involucra bienes de producción o equipo industrial se desarrolla rápidamente y el bienestar individual se deja a la persona, familia y comunidad.

Hay necesidad de entender la utilización de los recursos comunitarios para prestar servicios físicos y sociales básicos. Los primeros esfuerzos realizados para este fin, que pueden requerir una nueva organización y movilización, se

Cuadro 1. Datos seleccionados sobre economías de mercado asiáticas.

| | Población (mediados-1982) (millones) | Tasa (%) promedio de crecimiento anual de la población | | Población urbana como porcentaje de la población total | | Tasa (%) promedio de crecimiento anual de la población urbana | | Porcentaje de la fuerza laboral en | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Agricultura | | Industria | | Servicios | |
| | | 1960-1970 | 1970-1982 | 1960 | 1982 | 1960-1970 | 1970-1982 | 1960 | 1980 | 1960 | 1980 | 1960 | 1980 |
| Hong Kong | 5,2 | 2,5 | 2,4 | 89 | 91 | 3,1 | 2,4 | 8 | 3 | 52 | 57 | 40 | 40 |
| Singapur | 2,5 | 2,4 | 1,5 | 100 | 100 | 2,4 | 1,5 | 8 | 3 | 23 | 39 | 69 | 59 |
| Taiwan | 18,4 | 2,7 | 1,9 | 36 | 68 | 3,7 | 3,2 | 56 | 20 | 11 | 33 | 33 | 47 |
| Rep. de Corea | 39,3 | 2,4 | 1,7 | 28 | 61 | 6,2 | 5,0 | 66 | 34 | 9 | 29 | 25 | 37 |
| Malasia | 14,5 | 2,9 | 2,5 | 25 | 30 | 3,5 | 3,4 | 63 | 50 | 12 | 16 | 25 | 34 |
| Filipinas | 50,7 | 3,0 | 2,7 | 25 | 38 | 4,2 | 3,8 | 61 | 46 | 15 | 17 | 24 | 37 |
| Tailandia | 48,5 | 3,1 | 2,4 | 12 | 17 | 4,7 | 4,3 | 84 | 76 | 4 | 9 | 12 | 15 |
| Sri Lanka | 15,2 | 2,4 | 1,7 | 18 | 24 | 4,4 | 2,5 | 56 | 54 | 13 | 14 | 31 | 32 |
| Bangladesh | 92,9 | 2,9 | 2,6 | 5 | 12 | 4,7 | 6,0 | 87 | 74 | 3 | 11 | 10 | 15 |
| Birmania | 34,9 | 2,2 | 2,2 | 19 | 28 | 3,7 | 3,9 | 58 | 67 | 11 | 10 | 21 | 23 |
| India | 717,0 | 2,3 | 2,3 | 18 | 24 | 3,5 | 3,9 | 73 | 71 | 11 | 13 | 16 | 16 |
| Indonesia | 152,6 | 2,2 | 2,3 | 15 | 22 | 3,7 | 4,5 | 75 | 58 | 8 | 12 | 17 | 30 |
| Paquistán | 87,1 | 2,4 | 3,0 | 18 | 29 | 4,5 | 4,3 | 61 | 57 | 18 | 20 | 21 | 23 |

Fuentes: Banco Mundial (1979, 1984).

pueden denominar participatorios, de autoayuda, cooperativos, de autosostenimiento, y comunitarios, en la medida en que todos se caracterizan por la participación y organización de la población. Se intenta también que haya un mínimo de participación oficial. La idea puede surgir del gobierno, del sector privado o de la comunidad, pero la característica distintiva es que las transferencias públicas serán reducidas de manera que este capital pueda ser utilizado para otros fines.

Por supuesto, hay grupos que sostienen que los programas encaminados a reducir las transferencias públicas a comunidades de bajos ingresos son "antisociales" en el sentido de que los gobiernos tienen la responsabilidad social de satisfacer las necesidades de los pobres. Pero se debe recordar que en sociedades donde escasea el capital los programas de servicio participatorio pueden constituir un modo en que el capital escaso se conserve para otros fines. Por consiguiente, parecería que la cuestión ideológica está mucho más relacionada con la definición de servicios participatorios y la pregunta de a quiénes beneficia el estímulo a los servicios participatorios.

Desde el punto de vista gubernamental, los servicios participatorios pueden ser beneficiosos de las maneras siguientes. En primer lugar, la creciente participación de la población puede reducir el costo global de las transferencias sociales. Así, es una forma de reducir costos dentro de los programas sociales que le permite al gobierno más flexibilidad respecto a opciones de desarrollo. En segundo lugar, los programas comunitarios pueden brindar al gobierno gran cantidad de información sobre las necesidades sociales y económicas de la población. En lugar de iniciar costosos programas de recolección de datos, se crean canales que pueden encaminar la información hacia arriba. En tercer lugar, las organizaciones de servicio participatorio pueden ayudar a los gobiernos a identificar líderes potenciales útiles para el proceso de desarrollo, o al menos difundir información sobre objetivos gubernamentales.

Desde el punto de vista de las comunidades de bajos ingresos, los servicios urbanos participatorios pueden atender necesidades físicas y de bienestar que de otro modo no estarían cubiertas y promueven un sentido comunitario de vecindad que a menudo está débilmente desarrollado en las cuidades. Además, la participación en la prestación de estos servicios puede ofrecer posibilidad de empleo a residentes de comunidades pobres. Incluso una subvención pequeña de los ingresos por parte del gobierno puede crear muchas oportunidades de ingresos a estas comunidades.

Como han señalado muchos autores, existe una relación delicada entre las organizaciones estatales y las comunitarias. De una parte, el Estado está ansioso de reducir sus costos promoviendo proyectos de autoayuda que a menudo involucran una "defensa" por los grupos comunitarios. De otra parte, los gobiernos no están generalmente dispuestos a permitir que tal "defensa" llegue a un punto en que desafíe su poder de toma de decisiones. De esta manera, la "participación" se define a menudo en términos gubernamentales más que comunitarios. Por consiguiente, la definición de servicios participatorios diferirá de un país a otro.

Históricamente se asume que la prestación de servicios a nivel de la comunidad ha pasado por lo general a través de una fase en la que la autoayuda (hogar o vivienda) y las formas de servicios participatorios (p.ej., la cosecha)

se realizaron comunitariamente (p.ej., en la aldea). Indudablemente, en muchos lugares o regiones de Asia rural, las tradiciones de autoayuda y cooperativas están bien arraigadas y han servido de base para asegurar una amplia gama de funciones dentro de las comunidades (Bar 1977; Ahmad y Hossain 1978; Ratnapala 1978). Sin embargo, con la creciente urbanización, el progreso económico y el número mayor que ingresa a la fuerza laboral, el tiempo que se puede dedicar a los servicios participatorios ha disminuido. En consecuencia, el Estado y el sector industrial privado a diversos niveles (nacional, regional y citadino) han llegado a desempeñar un papel cada vez mayor en la prestación de servicios (Cuadro 2).

Por supuesto, este modelo histórico del cambio en la prestación de servicios está hipersimplificado ya que la forma en que pueden ser prestados está influida por el cambio tecnológico y el ritmo del desarrollo económico. Sólo hay que pensar en el papel que las comunicaciones mejoradas (teléfono, radio y televisión) han desempeñado en la prestación de servicios médicos para ver lo importante de los cambios tecnológicos. Sin embargo, es también evidente que para tener éxito, estos cambios deben estar acompañados por cambios en el ambiente institucional. La historia del desarrollo está plagada de problemas asociados con el desajuste entre el cambio tecnológico y la adaptación institucional. A nuestro juicio, la participación creciente de las comunidades locales, tanto rurales como urbanas, en estos procesos ayuda al desarrollo de la adaptación institucional. Sin embargo, a menudo es necesario que el Estado estimule y suministre estos servicios.

En realidad, el papel del Estado en la prestación de servicios ha sido tan ubicuo que gran parte de la bibliografía y de la investigación sobre este tema en los países en desarrollo se ha centrado en el tema de devolver el control, o al menos alguna forma de control, de la prestación de servicios básicos al nivel de la comunidad. En el contexto de los países desarrollados, en general, se considera que esto es más fácil de lograr mediante un mayor acceso comunitario al proceso político y a su control (Savitch y Adler 1974; Ostrom 1976; Harlan 1977; Bish 1979).

Si bien hay numerosos enfoques a la investigación en general, el principal tema de estudios que se realizan en países desarrollados es el conflicto entre el gobierno y las distintas comunidades urbanas. Muchos de los estudios se concentran en la manera como las comunidades se movilizan para resistir la imposición de la política gubernamental dirigida desde "arriba." Esto es particularmente cierto cuando las decisiones del gobierno involucran la reestructuración física de una comunidad, como el caso de las autopistas o las renovaciones urbanas. También ocurre cuando la política gubernamental afecta la calidad de la prestación de servicios. Como resultado, gran parte del ejercicio conceptual de

Cuadro 2. Sistemas de prestación de servicios urbanos seleccionados y tipos de servicios.

| Sistema de prestación | Tipo de servicio | | |
|---|---|---|---|
| | Físico | Social | Comunitario |
| Total autoayuda | Agua | Atención médica | Lucha contra incendios |
| Servicios participatorios | Alcantarillado | Cuidados infantiles | Seguridad policial |
| Servicios suministrados por el gobierno/ el sector privado | Energía eléctrica<br>Basura | Recreación<br>Educación | |

las dos últimas décadas se ha dedicado a desarrollar modelos que involucran mayor insumo y protección comunitario en el proceso de desarrollo gubernamental y privado en las ciudades.

En el contexto de los países en desarrollo, la situación es muy diferente. En primer lugar, el papel del Estado es mucho más importante y la posibilidad de que las comunidades estimulen partidos políticos o hasta los formen para defender su causa, es limitada. En segundo lugar, las ciudades crecen a un ritmo acelerado (a menudo al doble de la tasa de crecimiento de la población total) de manera que existe una presión constante sobre el gobierno para el suministro rápido de más servicios urbanos. En tercer lugar, numerosas ciudades del Tercer Mundo se caracterizan por grandes poblaciones de bajos ingresos, muchas de las cuales viven cerca del umbral de pobreza. Para estos grupos el acceso a los servicios urbanos es a menudo limitado, tanto financiera como ecológicamente, y en consecuencia hay constante presión sobre el gobierno para que les suministre servicios básicos. Finalmente, un factor que afecta a muchos de estos países es el presupuesto disponible para ofrecer estos servicios. En general, los gobiernos se han visto forzados a tomar decisiones duras y a veces desagradables al establecer prioridades nacionales. Por lo menos un grupo de autores ha peusado que la provisión gubernamental de necesidades básicas en las ciudades (p.ej., vivienda) estimula la rápida migración rural-urbana, que solamente agudiza los problemas relacionados con el crecimiento de la ciudad. A menudo se ha abogado por políticas que subrayen la inversión pública en el sector rural como alternativa, pero hay muy pocas pruebas para sugerir que el desarrollo rural retarda la urbanización (Lipton 1977).

Estas diferentes circunstancias se presentan en el Cuadro 3, con base en ideas desarrolladas por Kamal Salih, de Malasia, uno de los participantes del proyecto. El Cuadro 3 trata de incorporar los elementos discutidos en los

Cuadro 3. Estrategias participatorias para servicios urbanos.

| Situación | Estado actual | Estrategia |
|---|---|---|
| Bajo nivel de servicios<br>Bajo nivel de recursos oficiales<br>Distribución ingresos altamente inequitativa | Pequeños insumos oficiales<br>Amplios insumos no oficiales<br>Actividad del sector privado (sector informal) | Mobilización de recursos no oficiales<br>Prestación descentralizada de servicios |
| Nivel medio de servicios<br>Nivel medio de recursos oficiales<br>Desigualdad mediana, a menudo asociada con bolsillos espaciales de mala prestación de servicios | Insumos oficiales medianos<br>Más investigación oficial sobre identificación de necesidades de servicios | Complementación de recursos no oficiales<br>Prestación más centralizada de servicios |
| Alto nivel de servicios<br>Alto nivel de recursos oficiales<br>Desigualdad limitada de ingresos | Mayores insumos oficiales<br>Mayores insumos comunales | Prestación oficial aumentada pero asociada a menudo con actividad aumentada por parte de la comunidad en defensa de sus necesidades. |

párrafos anteriores, no dentro de una secuencia temporal sino más bien utilizando un paradigma de recursos y estrategia.

Como resultado de estos macroprocesos, los gobiernos del Tercer Mundo se ven, a menudo, tentados de dejar que alguna parte de los servicios sociales, en particular, sean administrados por organismos privados, y la ayuda externa desempeña a menudo un papel importante en algunos aspectos de la prestación de servicios sociales. De otra parte, el gobierno está ansioso asimismo de incrementar la participación de la comunidad de bajos ingresos en la prestación de servicios por una variedad de razones, una de las más importantes evitar una carga sobre el capital gubernamental.

## Prestación de Servicios Urbanos: Enfoque Integral

Al analizar los servicios urbanos es importante comprender la interacción e interrelación que existen entre ellos ya que pueden lograrse numerosas eficiencias. Hay que darse cuenta de que hasta enfoques más amplios para estudiar la urbanización de los países en desarrollo ayudan a esta propuesta. El estudio de la urbanización contemporánea en los años 1970 se ha caracterizado por cuatro enfoques nuevos que han aumentado en gran medida nuestra comprensión del este proceso.

En primer lugar aparece el enfoque de "economía política mundial" (Frank 1967; Amin 1974; Wallerstein 1974; Walton 1976a,b; Cohen 1981; Portes y Walton 1981; Friedman y Wolff 1982; Gilbert y Gugler 1982; Soja et al. 1983) que plantea interrogantes sobre la manera en que los sistemas y centros urbanos de los países del Tercer Mundo constituyen un reflejo del papel que desempeñan los estados nacionales en el sistema económico internacional. Si bien algunos de los proponentes de esta perspectiva han compartido una aversión ideológica por el capitalismo, ha surgido una aguda diferencia de opiniones entre autores como el desaparecido Bill Warren y Frank y Amin. Frank y Amin se concentran en el papel de las ciudades del Tercer Mundo como estructuras institucionales que permiten la acumulación de capital en estos países y su canalización a los centros metropolitanos de los países desarrollados. Según este enfoque, las ciudades del Tercer Mundo desempeñan un papel crucial en su subdesarrollo. Por otra parte, se sostiene que la integración global de los países del Tercer Mundo ha creado condiciones para el rápido desarrollo capitalista independiente y ha puesto en movimiento un proceso definido de industrialización concentrado en importantes centros urbanos. Este debate indica cómo los desarrollos en el sistema económico internacional tienen ramificaciones en los sistemas urbanos de los países del Tercer Mundo y sugiere que dichas consecuencias deberían tomarse en cuenta en las propuestas de investigación. Al nivel citadino de la prestación de servicios es importante comprender las limitaciones financieras y las opciones de políticas en relación con los procesos de desarrollo de nivel más elevado.

Una segunda contribución importante a la comprensión del proceso de urbanización del Sudeste Asiático ha sido la de los demógrafos, geógrafos y antropólogos que examinan críticamente el movimiento poblacional rural-urbano. La investigación realizada por Hugo (1975), Goldstein (1978), y Prior (1979), utilizando censos y encuestas, ha proporcionado un panorama mucho más complejo del proceso de movilidad demográfica desde y hacia los centros urbanos.

Esta investigación ha llamado la atención sobre la persistencia de la migración circular. Ha suministrado asimismo un cuidadoso análisis de la residencia urbana, revelando la debilidad de las distinciones entre residencia rural y urbana. Estas importantes contribuciones deberían permitir un análisis de los datos censales de 1980/1981 mucho más refinado de lo que hubiese sido posible de otro modo, lo que será de gran ayuda para los formuladores de políticas interesados en tasas de crecimiento urbano, características de la migración-rural-urbana y, por tanto, dotación de servicios en las ciudades.

Una tercera consecuencia, surgida de la teoría del desarrollo, con importantes implicaciones para la política destinada a centros urbanos más pequeños, ha sido la preocupación creciente por la pobreza persistente de grandes grupos de la población del Tercer Mundo (la mayoría ubicados en zonas rurales) y la necesidad de algunos programas de redistribución de ingresos que puedan satisfacer las necesidades básicas de estas poblaciones. Si bien ha habido largos debates sobre la mejor manera de realizar dicho programa y sus efectos sobre el crecimiento económico (Singh 1979), en general se está de acuerdo en que un sistema urbano eficiente desempeña un papel crítico en la solución de las necesidades básicas. Por lo menos un autor (Lipton 1977) ha sostenido que la mayoría de las políticas nacionales de los países en desarrollo están predispuestas a favor de las zonas urbanas grandes, pese a la retórica sobre el papel de los centros urbanos y de desarrollo rural menores. Otros escritores, especialmente Lo y Salih (1978), han tratado de resolver este problema de favoritismo urbano abogando por políticas que combinen algunos elementos de clausura regional selectiva con desarrollo rural. Estas políticas permitirían a los pueblos pequeños prestar mayores servicios y crear empleo lo que a su vez reforzaría la prestación de servicios. Las principales contribuciones de estas políticas son su énfasis en el desarrollo integrado y una clara comprensión de la función del sistema urbano en la economía de la nación.

El desarrollo teórico final se relaciona con el concepto de un sector informal (McGee 1971, 1973, 1974, 1976; McGee y Yeung 1977). El concepto de un sector informal ha surgido de los modelos de estructura dual de las economías del Tercer Mundo presentadas por autores como Boeke (1953) y Lewis (1954). El creciente interés en el sector informal se origina en la preocupación sobre la incapacidad de muchos países del Tercer Mundo de generar suficientes oportunidades de empleo remunerado durante los años 1960 y la comprensión de que mucha gente estaba empleada en actividades esencialmente familiares o de pequeña escala. Estas actividades involucraban la producción (agricultura y manufactura), distribución (p.ej., venta), y construcción (tugurios). Las actitudes económicas tradicionales hacia estas actividades han sido desfavorables. Se ha sostenido que los bajos ingresos y la baja productividad del sector informal son una carga para la sociedad en conjunto, pero la Oficina Internacional del Trabajo (1972) y Hart (1973) han cuestionado esta opinión. La preocupación creciente sobre la distribución de ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas ha apoyado los argumentos de que los formuladores de políticas deberían adoptar políticas que estimulen la actividad empresarial y la acumulación de capital en el sector informal. Quienes apoyan políticas favorables al sector informal tratan de persuadir a los formuladores de políticas de que la persistencia del sector informal es una consecuencia de una fuerza laboral en rápido crecimiento y de la incapacidad del sector salarial para crear suficientes empleos. Algunos autores (Roberts 1978; Squire 1979) han sostenido que muchos

países del Tercer Mundo han tenido más éxito en crear empleos en el sector salarial de lo que se había pensado como posible. Por ejemplo, Squire calculó que entre los años 1960 y 1970 el empleo industrial en los países en desarrollo creció a un ritmo doble del experimentado por los países desarrollados entre 1900 y 1920. Sin embargo, el rápido crecimiento de la población y de la fuerza laboral ha retardado la transformación de la estructura industrial de los países en desarrollo (Squire 1979). De especial interés para esta discusión son las opciones de política relativas al sector informal versus la creación de empleos y prestación de servicios del sector formal, que demandan inversión de capital.

Al nivel de políticas, las implicaciones de estos nuevos enfoques han resultado en una evaluación mucho más cuidadosa de las condiciones existentes antes de desarrollar las políticas. Es especialmente significativo el énfasis en el proceso y la interrelación existente entre las diferentes políticas sectoriales. Linn (1979), por ejemplo, ha demostrado que las relaciones entre salud, nutrición y planificación familiar son muy estrechas, haciendo de ellas un grupo de prestación de servicios urbanos que se aborda mejor tratándolas como un sector único.

Pueden sugerirse argumentos similares para un grupo de servicios que incluye agua, alcantarillado y calidad de la vivienda. A menudo estos grupos se establecen dentro de un servicio social mucho más grande, p.ej., el suministro de educación universal — la mayoría de los países del Tercer Mundo han contraído compromisos substanciales para lograr este fin. Sin embargo, todavía existen muchos problemas relativos al acceso, así como a la participación del sector urbano pobre.

Además del asunto de las necesidades de capital para estos servicios urbanos, existe el problema del "marco institucional" que se está desarrollando para la prestación de estos servicios y, en particular, el papel de los individuos que trabajan en estas instituciones. Muy frecuentemente las instituciones que se encuentran en los países en desarrollo provienen de estructuras administrativas y sociales moldeadas durante el período colonial que resultan incapaces de responder eficazmente a las demandas de servicios surgidas de las expectativas crecientes de la población a partir de la independencia. Al carecerse de reformas institucionales se requieren con urgencia mecanismos alternativos para la prestación de servicios.

Una de las tendencias más estimulantes en la prestación de servicios urbanos en los países en desarrollo ha sido la experimentación con diferentes mecanismos de autoayuda. Estos han satisfecho, a corto plazo, algunas de las necesidades básicas de las poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, la viabilidad de un plazo más largo y la solidez del enfoque dependerán de la aceptación y popularidad de los métodos entre los residentes y las opciones políticas que determinen los planificadores y administradores oficiales.

Por lo menos en cuatro países asiáticos (Corea, Indonesia, Malasia y las Filipinas) y un territorio (Hong Kong), cada uno caracterizado por diferentes condiciones económicas, sociales y culturales, se han llevado a cabo en los últimos años enfoques experimentales para prestar servicios urbanos básicos. Este informe es el resultado de un proyecto conjunto que tuvo por objeto compartir estas experiencias y evaluar los éxitos y fracasos de los diversos programas.

En Hong Kong, organizaciones intermedias, que tradicionalmente han

actuado como mediadoras entre el gobierno y el público, han desarrollado nuevas funciones y estructuras basadas en principios modernos para satisfacer mejor las necesidades urbanas y prestar servicios urbanos de manera más eficiente. La afiliación a estas nuevas organizaciones está basada en la necesidad real de ciertos servicios urbanos más que en los viejos nexos de atribución, por ej. clanes o distritos de origen en China. Estas han crecido en respuesta a factores tales como densidad urbana creciente, disminución de fondos de bienestar social procedentes de fuentes no oficiales y descentralización de la población. Como ejemplos de estas nuevas organizaciones dentro de la ecología urbana rápidamente cambiante de Hong Kong están las asociaciones de residentes activistas y los comités de ayuda mutua.

A pesar de la considerable mejora física en algunas comunidades urbanas de varias ciudades indonesias grandes mediante programas de lotes con servicios financiados internacionalmente y de mejora *kampung*, se ha observado una concentración de la atención en la mejora estructural a expensas de los servicios sociales. Sin embargo, los esfuerzos comunitarios, tanto formales como informales, han tendido a cerrar parte de esta brecha. Estos incluyen mejoras en la educación, recreación, salud y otras necesidades conexas. Considerando el espíritu tradicional de autoayuda *gotong-royong*, se cree que es posible promover un papel más significativo de los servicios urbanos basados en la comunidad.

El *Saemaul Undong* (Nuevo Movimiento Comunitario), fundamentado en el principio de autoconfianza y aplicado desde comienzos de los años 1970 con inmenso éxito en la Corea rural, ha sido propagado desde 1975 a las ciudades de Corea. La razón fundamental de su llevada a los sectores urbanos se basa en el hecho de que muchos gobiernos municipales no han popido responder adecuadamente a las demandas de servicios urbanos. Las organizaciones vecinas de autoayuda surgidas del movimiento urbano *Saemaul* se han hecho cargo de funciones tales como la construcción de carreteras, la instalación de alcantarillado y la extensión del acueducto a grandes ciudades. En pueblos pequeños se adelanta un programa de regeneración municipal que incluye la rehabilitación y reconstrucción de casas y tiendas.

Malasia, bajo su Nueva Política Económica, ha estado realizando un programa intensivo de industrialización. En Bayan Lepas, Penang, se ha establecido una zona de libre comercio. La nueva fuerza laboral industrial en un ambiente urbano nuevo ha experimentado problemas y necesidades de servicios específicos. En 1975 se inició, bajo los auspicios de la Federación de Asociaciones de Planificación Familiar de Malasia, un importante programa trienal encaminado a satisfacer las necesidades recreativas y educacionales de 30 000 trabajadores jóvenes de la región (Proyecto de Educación Comunitaria de Trabajadores Jóvenes — Young Workers Community Education Project [YWCEA]). Dicho programa brindó una amplia gama de actividades comunitarias a los trabajadores, predominantemente mujeres, de las zonas rurales. El proyecto piloto confirmó la necesidad de un proyecto de desarrollo comunitario continuado y más completo.

Finalmente, la incapacidad demostrable de los gobiernos de grandes ciudades de Filipinas para proveer la mayoría de los servicios urbanos ha conducido a una búsqueda de sistemas diferentes al modelo de "prestación de servicios." Recientemente se han buscado enfoques cuya mejor descripción sería

la de administración cooperativa, con una mayor dependencia de los recursos del sector popular (comunitario). Un estudio realizado hace poco en la comunidad de Leveriza, Manila, suministra algunas iniciativas prometedoras de este enfoque.

## Entornos de País y Ciudad del Proyecto

Desde 1980, cinco equipos de la región asiática han estado participando en un estudio de varios países encaminado a suministrar información importante para las políticas sobre desarrollo y operación de una gama de servicios urbanos básicos basados en el principio de autoayuda. La elección de los cinco países tuvo en cuenta la mezcla de condiciones socio-culturales en que se han desarrollado diferentes tipos de mecanismos participatorios.

Como se indica en el Cuadro 4, existen grandes diferencias entre los cinco países. En esta lista, Hong Kong es una especie de anomalía. Es una ciudad colonial y, sin embargo, es uno de los centros financieros e industriales más importantes del mundo. Establecida en 1841 como un enclave británico sobre la costa de China, permaneció como depósito adormecido hasta después de la derrota japonesa en 1945. Desde esa fecha su población ha crecido de unos 600 000 habitantes en 1945 a 5 millones en 1980. Gran parte de este primer aumento de población fue resultado de la emigración de refugiados de China, que contribuyó de manera importante a un total de casi 2,5 millones en 1950. Desde entonces, el aumento natural ha constituido una contribución importante al aumento de la población y ha creado uno de los ambientes urbanos más poblados del mundo, con la mayoría de la población concentrada en de los 25 $km^2$ que configuran los centros urbanos de Hong Kong y Kowloon. La población vive predominantemente en viviendas públicas o privadas de muchos pisos y alta densidad.

Una segunda faceta de la notable transición que ha experimentado Hong Kong es la creación de una importante base fabril. Comenzando con un considerable influjo de mano de obra, capital y capacidades empresariales en las postrimerías de los años 1940, Hong Kong se ha convertido en uno de los principales productores de ropa y textiles para exportación del Tercer Mundo, si bien en los últimos años los productos de plástico y las industrias electrónicas han sido más importantes. La mayoría de las exportaciones están encaminadas a cinco países desarrollados que en 1977 recibieron casi dos tercios de los productos. Este desarrollo ha estado asociado a un aumento considerable de la inversión extranjera directa en manufactura.

Una tercera faceta de este rápido crecimiento fue la posición de Hong Kong como centro financiero. En 1977, funcionaban en la colonia más de 100 bancos extrageros así como gran número de compañías internacionales de seguros, convirtiendo a Hong Kong en el tercer centro financiero del mundo. El enorme incremento de "préstamos y adelantos en el extranjero" suministrados por los bancos de Hong Kong, que ascendieron de HKD 204 millones a HKD 20 778 (véase Anexo para las tasas de conversión de la divisa) entre 1969 y 1979 constituyen una pauta de la expansión internacional de la ciudad.

Un aspecto final es el papel internacional de Hong Kong como gran centro turístico. Entre 1958 y 1977 el número de turistas aumentó de 103 006 a

Cuadro 4. Indicadores claves de los cinco países estudiados.

| | Población total (mediados de 1981) (millones) | PIB per cápita (USD) | | Población urbana como porcentaje de la población total | | Distribución porcentual del PIB | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Agricultura | | Manufactura[a] | | Servicios | |
| | | 1972 | 1980 | 1960 | 1980 | 1972 | 1980 | 1972 | 1980 | 1972 | 1980 |
| Hong Kong | 5,1 | 1102 | 4072 | 89 | 100 | 1,6 | 1,0 | 27,0 | 27,6 | 71,4 | 71,4 |
| Corea | 38,7 | 303 | 1426 | 28 | 55 | 30,2 | 17,2 | 19,9 | 31,3 | 49,9 | 51,5 |
| Malasia | 13,8 | 444 | 1644 | 25 | 49 | 29,1 | 23,6 | 20,8 | 24,0 | 50,1 | 52,4 |
| Filipinas | 49,5 | 212 | 732 | 25 | 37 | 28,6 | 25,5 | 26,3 | 28,0 | 45,1 | 46,5 |
| Indonesia | 151,0 | 91 | 473 | 15 | 20 | 40,8 | 31,4 | 18,4 | 23,8 | 41,6 | 44,8 |

Fuentes: BAsD (1982); Banco Mundial (1982).
[a] Incluye excavación/minería.

1 755 669. Esto equivalía a unos 4810 turistas diarios que gastaban aproximadamente HKD 2073 durante cada visita en 1977 y generaban unos 100 000 empleos, contribuyendo asimismo con un 5% anual al producto interno bruto.

El impacto sobre la estructura cambiante de la economía de Hong Kong ha sido considerable, con un aumento en la importancia del sector de servicios, si bien la manufactura sigue siendo sin duda el mayor empleador (45% de la fuerza laboral en 1976). En 1977 el ingreso per cápita aumento a USD 2590; actualmente Hong Kong ocupa el tercer lugar en el Asia después de Japón y Singapur.

Como se ve, Hong Kong representa un ejemplo de rápida modernización dentro de un ambiente urbano densamente poblado. Esto se ha logrado dentro de un marco político que solamente cuenta con una limitada participación política de la mayoría de los ciudadanos. Debido al éxito económico de Hong Kong y a la limitada demanda de los sectores no urbanos, el gobierno de Hong Kong ha podido realizar considerables inversiones para mejorar el ambiente urbano y dotarlo de servicios.

La República de Corea es otro ejemplo de crecimiento económico y modernización acelerados. Entre 1963 y 1976 Corea creció hasta convertirse en una de las más exitosas economías en desarrollo del mundo. Las razones para este crecimiento son numerosas, incluyendo las estructuras históricas existentes que facilitaron el desarrollo económico.

Igualmente significativo fue el enfoque de desarrollo adoptado por el gobierno de Chung Hee Park, que asumió el control después de un golpe militar en 1961 y permaneció en el poder hasta su asesinato en 1979. Park introdujo una serie de reformas económicas a comienzos de los años 1960 con dos objetivos: primero, guiar a Corea hacia una creciente industrialización dirigida a la exportación, y segundo, incrementar los ahorros tanto privados como públicos. Estos objetivos se lograron mediante la creación de un ambiente institucional y comercial que permitió el acceso sin restricciones a insumos importados y a exenciones de tarifas e impuestos indirectos, y el ajuste de la tasa de cambio oficial por arriba para reflejar de manera más realista el valor de la moneda nacional. Se aumentaron asimismo las tasas de interés bancario con objeto de incrementar los ahorros privados. Finalmente, se estimuló la ayuda exterior y la inversión internacional para ayudar a financiar la infraestructura y las industrias que se estaban estableciendo, particularmente durante las postrimerías de los años 1950 cuando estas fuentes representaban el 80% de la inversión.

Los resultados de estas iniciativas políticas fueron trascendentales. Parte del crecimiento se debió al programa oficial de fomento a la exportación en el cual el gobierno confiaba en las políticas de incentivo al mercado para asegurar que las compañías tuviesen ganancias adecuadas, pero el sector privado aún tenía que tomar riesgos al emplear estos incentivos.

Los resultados de este enlace entre gobierno y sector privado han afectado en gran medida los tipos de urbanización y la formación de clases en Corea. Entre 1960 y 1970, el empleo industrial aumentó más de tres veces, representando el 44% de los nuevos empleos durante este período y una gran porción en los años 1980. La contribución de la manufactura al producto nacional bruto (PNB) ascendió del 13 al 22% en 1971 y al 28% en 1980. Los niveles de urbani-

zación aumentaron asimismo del 28% en 1960 al 51% en 1975, lo que significaba que Corea estaba tan urbanizada como un país desarrollado promedio poco después de la Segunda Guerra Mundial. Gran parte de este aumento estaba concentrado en la creciente de Seúl y sus alrededores, cuya población aumentó de 2,4 millones de habitantes en 1960 a 5,5 millones en 1970, absorbiendo el 42% del aumento urbano total. En 1980 la población de Seúl había aumentado a 8,4 millones. Desde 1970 los sectores de más rápido crecimiento se concentraron en el sudeste, especialmente alrededor de Ulsan y Pusan donde se había establecido gran parte de la industria pesada. Es probable que esta tendencia continúe. Tal como se indica en el Cuadro 4, el rápido crecimiento de la población urbana ha resultado en que Corea se ha urbanizado un 50% en un período de tiempo muy breve, con los problemas relacionados con la sobrepoblación urbana y la prestación de servicios urbanos, particularmente para las comunidades de bajos ingresos.

En Malasia también se registró un rápido crecimiento económico, si bien el nivel de urbanización presentado en el Cuadro 4 constituya probablemente una sobreestimación. Malasia ha experimentado una especie de revolución industrial, pero aún sin las proporciones de Corea. El crecimiento del sector fabril se ha concentrado mayormente en los principales sectores urbanos de Kuala Lumpur, Penang y Johore que han experimentado rápidos aumentos en la población urbana, especialmente el área metropolitana de Kuala Lumpur que creció de 350 000 habitantes en 1960 a más de 1 millón en 1980.

Según informaciones recientes la manufactura ha sido uno de los sectores de crecimiento más rápido en la economía de Malasia peninsular. Con base en datos del estudio laboral de 1976, el nivel de empleo en el sector fabril aumentó en más del 320% entre 1957 y 1976. Lo más importante ha sido el crecimiento de la fuerza laboral femenina que en el sector fabril aumentó del 17% en 1957 al 41% en 1976.

En el contexto de la economía política de Malasia, esto significa una revolución de grandes consecuencias ya que implica la introducción en fábricas urbanas de una cantidad creciente de habitantes anteriormente rurales. El número creciente de trabajadoras de malayas es también de gran importancia. El aumento más significativo en la mezcla racial de esta fuerza laboral ha sido el crecimiento del número de trabajadoras malayas que en el sector fabril ha aumentado de 9 000 en 1957 a unos 110 000 en 1976. Esto significa que hay casi tantas trabajadoras malayas como chinas, que están mucho más urbanizadas.

Este proceso está bien ilustrado en el estado de Penang. Antes de 1969, la sobrevivencia económica de Penang radicaba ante todo en su condición de puerto libre y una variedad de pequeñas actividades de procesamiento que involucraban goma y estaño. Con la pérdida de su condición de puerto libre en 1969, el gobierno estatal desarrolló una audaz política de estímulo a la actividad industrial dentro del estado que condujo al establecimiento de zonas industriales servidas que ofrecían diversas clases de incentivos impositivos y de protección tarifaria tanto a las industrias que substituían a los artículos importados anteriormente como a los artículos manufacturados para exportación. Esta política ha tenido notable éxito.

La proporción del PIB del sector fabril aumentó de 21,0% en 1971 al 37,2% en 1980. Este crecimiento industrial generó un considerable aumento en el PIB

per cápita que ascendió de MYR 1035 en 1971 a MYR 2357 en 1980. Además, el empleo en el sector fabril del Estado aumentó del 16% en 1970 al 29% en 1980. Gran parte del ímpetu organizacional de este crecimiento provino de la Empresa de Desarrollo de Penang (establecida en julio de 1970), principal organismo de desarrollo del gobierno estatal.

El crecimiento del sector fabril tuvo lugar principalmente en dos tipos de zonas industriales. En 1982, el primer tipo, que no era una zona de libre comercio (ZLC), empleaba a 16 346 (30%) trabajadores de los cuales 6 982 (42%) eran mujeres. Las principales industrias localizadas en estas zonas incluían el procesamiento de alimentos, fertilizantes químicos, productos metálicos e industrias gomíferas. Los malayos representan aproximadamente el 41% de la fuerza laboral empleada en estas industrias.

El segundo tipo de zona industrial es la ZLC de las que existen cuatro en el estado de Penang, localizadas en Prai, Bayan Lepas y Pulau Jerejak. En 1982 Bayan Lepas era la mayor de estas zonas con 38 de las 50 fábricas y 30 215 de los 38 434 trabajadores. En las ZLCs se emplea una proporción mucho más alta de trabajadores mujeres (70%), así como un porcentaje más alto de malayos (46%). Los dos tipos principales de artículos producidos en estas zonas son electrónicos y los textiles.

Una buena parte de las fábricas de estas zonas es de propiedad extranjera. Frecuentemente forman parte de compañías internacionales que producen circuitería electrónica (circuitos de silicón) en Japón y Estados Unidos y envían componentes parcialmente elaborados a Penang para su montaje y prueba antes de ser utilizados en computadoras, video juegos y otros artefactos electrónicos.

El notable crecimiento del sector fabril ha producido un influjo de migrantes rurales que ejercen presión sobre la vivienda urbana y los servicios sociales en las zonas adyacentes a los nuevos asentamientos industriales. Además, las partes viejas de las cuidades — alejadas de las áreas industriales — han experimentado aumentos de población y necesidad de más servicios.

En las Filipinas, el crecimiento económico ha sido mucho más lento, según indican los ingresos per cápita más bajos, a pesar del esfuerzo considerable del gobierno de industrializar la economía y de incrementar la productividad rural. Una importante razón para ello es la elevada tasa de crecimiento de la población (2,7%) durante los años 1970, que añadió 11 414 000 personas a la población y afectó seriamente los programas encaminados al desarrollo económico.

Este rápido aumento de la población ha estado asociado asimismo con la rápida urbanización, habiendo aumentado la población urbana de 32,9% en 1970 a 37,5% en 1980. Una gran parte de este aumento es el resultado de aumentos naturales (55% en Manila metropolitana). Este crecimiento urbano no se ha extendido uniformemente por todos los centros urbanos, sino que más bien se ha concentrado en la zona metropolitana de Manila que tenía el 32,9% de la población urbana nacional en 1980. El dominio de Manila metropolitana está ilustrado por el hecho de que casi las dos terceras partes de los establecimientos fabriles del país y una parte importante de las instituciones educativas y gubernamentales están ubicadas en esta zona. La población de la Manila metropolitana es casi cuatro veces más grande que la población combinada total de las cuatro ciudades que le siguen: Cebu, Davao, Zamboanga y Bacolod.

Las consecuencias de la rápida organización, especialmente en Manila metropolitana y las regiones circundantes de Luzon meridional, han puesto gran presión sobre la prestación de servicios urbanos, dando por resultado un transporte inadecuado, una pobreza extendida continua y el crecimiento de tugurios. Al nivel institucional los filipinos han sido muy innovadores al enfrentarse con estos problemas, creando en 1975 una Comisión de Manila metropolitana que integró las diversas ciudades y municipalidades de la región de Manila en un gobierno metropolitano unificado. En 1978 se creó un Ministerio de Asentamientos Humanos para coordinar actividades en tres sectores principales: administración ambiental, uso de la tierra y planificación urbana y desarrollo de sistemas de vivienda.

A pesar de estos excelentes adelantos institucionales, Filipinas aún enfrenta continuos problemas económicos (agravados en los 2 últimos años), particularmente graves en relación con la absorbción laboral en zonas urbanas. En consecuencia, el sector informal está altamente desarrollado en la mayoría de las ciudades y las comunidades de bajos ingresos se ven forzadas a recurrir a muchas formas de autoayuda y servicios participatorios. Por consiguiente, Filipinas se encuentra situada entre Indonesia y Malasia, por un lado, y Corea y Hong Kong, por el otro, en términos de su marco socioeconómico y la prestación de servicios urbanos.

Indonesia, el quinto país estudiado, presenta los problemas más difíciles. Tiene una población muy grande (150 millones de habitantes en 1980) desigualmente distribuida a través del país, con más del 60% en la isla de Java, y un aumento superior al 2% anual. Gran parte de esta población todavía se dedica a la agricultura (60% en 1977), y una proporción alta a diversas formas de cultivo del arroz en la isla de Java. Como lo indica el Cuadro 4, Indonesia es con mucho el más pobre de los cinco países seleccionados para el proyecto. Existen considerables diferencias entre los ingresos de los sectores urbano y rural y entre los grupos de altos y bajos ingresos. A pesar del predominio general de la pobreza, Indonesia ha experimentado cambios socioeconómicos serios en los últimos 20 años (siendo uno de los más importantes la considerable contribución de la producción petrolífera al ingreso nacional) que ha permitido al gobierno sostener las crecientes presiones demográficas. Además, Indonesia experimentó una acelerada urbanización entre 1960 y 1980 (3,6% anual entre 1961 y 1970 y 4% anual entre 1971 y 1981), casi el doble de la tasa de aumento de la población total. Esto ha incrementado el nivel de urbanización en Indonesia a aproximadamente el 25%. De mayor importancia aún es el hecho de que este crecimiento urbano ha estado concentrado ante todo en las ciudades más grandes — con poblaciones de más de 500 000 habitantes — tales como Yakarta y alrededores, Surabaya, Semerang, Bandung, Medan, Palembang, y Ujung Pandang. Estas son las zonas urbanas donde la manufactura, el empleo y la producción han aumentado substancialmente en la última década y constituyen importantes polos de migración. Los datos del Banco Mundial sugieren que 48% de la migración neta a zonas urbanas entre 1970 y 1981 se dirigía a Yakarta.

Un segundo desarrollo importante ha sido la introducción de nuevas variedades rendidoras de arroz y tecnologías de producción agrícola que han aumentado la producción cada vez mayor en la agricultura *sawah*. La esperanza de que los aumentos en la productividad agrícola puedan estimular la permanencia de rurales en dichas zonas no se ha concretado. De esta manera la agricul-

tura, que representaba el 76% del empleo rural en 1971, absorbió solamente el 8,5% del aumento total en el empleo rural. El resto fue absorbido aparentemente por servicios de baja productividad y actividades industriales. El aumento de la mano de obra rural no agrícola ha estado caracterizado también por aumentos en la migración circular, facilitada por métodos de transporte mejorados a precios baratos.

Estos desarrollos sugieren que de continuar las tendencias actuales, Indonesia experimentará una urbanización creciente en los próximos 20 años. En la isla de Java, estas tendencias pueden llevar a la creación de zonas urbanas enormes donde una porción significativa de la población sean habitantes de bajos ingresos en necesidad de servicios urbanos.

De esta manera, Hong Kong, Corea, Malasia, Indonesia y Filipinas representan una amplia gama de experiencia de desarrollo, niveles de urbanización y estructuras económicas. Comparativamente hablando, la tentación más grande en el enfoque del problema de la prestación de servicios urbanos es sugerir que puede existir una relación histórica entre el crecimiento económico en aumento, la urbanización y el nivel y tipo de prestación de servicios urbanos, o sea, la concentración en la prestación de servicios comunitarios y sociales en ciudades más desarrolladas económicamente, dado que los servicios físicos ya han sido bien desarrollados. Es posible asimismo que, en lugares como Hong Kong y Corea, el aumento en la mano de obra salarial (y particularmente el empleo de mujeres) cree la necesidad de servicios de apoyo, tales como guarderías infantiles y ayuda doméstica. En Indonesia y las Filipinas estos servicios sociales pueden ser manejados mucho más fácilmente al nivel hogareño.

## Objetivos del Estudio Comparativo

El objetivo general del estudio es adquirir una mayor comprensión del desarrollo y la prestación de servicios urbanos básicos mediante diferentes mecanismos de participación en una serie de ciudades asiáticas con diferentes niveles de desarrollo económico y antecedentes socioculturales. Específicamente, cada estudio de país aspiraba a:

- identificar y describir la actual gama de servicios urbanos y sus arreglos estructurales, haciendo énfasis en los mecanismos participatorios;

- analizar y comparar los diversos mecanismos utilizados en la generación y prestación de servicios mediante autoayuda y programas patrocinados por el gobierno;

- evaluar la eficacia de las diversas formas de prestación de servicios de autoayuda;

- deducir las implicaciones de políticas para los planificadores y administradores de la ciudad comparando los diferentes sistemas de prestación de servicios en cada una de las ciudades; y

- capacitar a jóvenes investigadores asiáticos mediante su participación en el proyecto.

En detalle, los estudios de países trataron de concentrarse en los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el nivel de participación comunitaria en los servicios participatorios urbanos?; ¿Colaboran más, o menos, los residentes urbanos en los programas de participación patrocinados por el gobierno que en los que se originan dentro de la comunidad (autoayuda en el modelo)?

- ¿Cuáles son los procedimientos y estructuras institucionales prevalecientes para la prestación de estos servicios?

- ¿Satisfacen los programas actuales las preferencias y necesidades de las comunidades de bajos ingresos?

- ¿Cuál es la importancia de factores como ubicación, etnicidad, ingreso y educación para determinar el éxito de la prestación del servicio participatorio?

- ¿Qué sienten las comunidades respecto a los "realizadores" de programas de servicio participatorio? ¿En qué grado afecta el tipo de liderazgo el éxito de los programas?

- ¿Quién toma generalmente la iniciativa de desarrollar estos programas?

- ¿Qué características de la organización social de una comunidad ayudan u obstaculizan los programas de prestación de servicios participatorios urbanos?

- ¿Qué tipos de programas de participación urbana son más apropiados para diferentes clases de servicios, p. ej., es más apropiada la mayor participación del gobierno en los servicios físicos que en los servicios sociales?

En vista de las diferentes condiciones sociales en que han emergido los sistemas de servicios participatorios urbanos, el diseño investigativo para cada país participante fue enfocado a las condiciones locales. Asimismo tendió a concentrarse en diferentes problemas.

En Hong Kong se seleccionaron cuatro comunidades para investigación en virtud de su máxima variación de condiciones vitales y modos de interacción entre gobierno, organismos intermedios y población local. Las cuatro zonas de estudio fueron Sai Ying Poon, un viejo distrito tradicional en la isla de Hong Kong; Tuen Mun, un nuevo pueblo que crece en los Nuevos Territorios del oeste; Tai Hang Tung, una zona residencial planificada y construida por el gobierno para alojar a aquellos demasiado pobres para costearse una vivienda "adecuada"; y Kwun Tong, una comunidad industrial grande establecida en el este de Kowloon.

En Indonesia se eligieron seis *kampungs*, cuatro en Yakarta y dos en Ujung Pandang, diferentes en origen étnico y homogeneidad, distancia del centro de la ciudad, acceso al transporte y empleo, y antiguas políticas gubernamentales. Donde esto fue posible, se evaluó el efecto de los programas de ayuda internacional en algunos *kampungs*.

Para el estudio coreano se identificaron tres *dong* o unidades administrativas municipales, dos en Seúl (Sanggye *dong* y Changshin *dong*) y una en Sungham (*dong* No. 4), aproximadamente a 15 km de Seúl. La superficie de un *dong* varía de 2 a 4 $km^2$ y en población de 15 000 a 30 000 habitantes. Estos *dong* fueron escogidos por las actividades en curso bajo el *Saemaul Undong* urbano.

El diseño investigativo del estudio de Filipinas fue el más completo y ambicioso e involucró nueve comunidades de bajos ingresos en tres ciudades de diversos tamaños. Las tres áreas de estudio, definidas por factores espaciales y ecológicos, se ubicaron en Manila metropolitana, Cebu y Davao, tres regiones diferentes de Filipinas. Las comunidades de bajos ingresos identificadas en cada ciudad se encontraban no sólo en zonas cerca del centro sino en otras partes también.

El estudio malasio en Penang se efectuó en Bayan Lepas donde el sector corporativo, con empleo en industrias orientadas hacia la exportación, era importante. El Proyecto de Educación Comunitaria de Trabajadores Jóvenes (YWCEP), concebido para trabajadoras jóvenes de la zona, fue evaluado cuidadosamente. Además se llevó a cabo una investigación complementaria sobre servicios urbanos en la zona de Weld Quay, que tiene un floreciente sector informal.

## Tema y Organización

Este volumen incluye los resultados de un estudio comparativo de cinco países. Este capítulo ha presentado los antecedentes conceptuales y las condiciones del país en que se han organizado los servicios urbanos participatorios de autoayuda. El último capítulo reúne temas y asuntos comunes a todos los estudios. Los capítulos restantes se dividen por igual entre los cinco países estudiados. En cada caso se presenta un resumen de la prestación de servicios urbanos dentro del país seguido de una discusión más detallada sobre un tema específico.

Siguiendo este marco, el capítulo 2 presenta una orientación general del estudio coreano que trata de analizar y mejorar los mecanismos que podrían resultar en una mejor prestación de servicios básicos al sector pobre urbano en una sociedad que está experimentando un rápido crecimiento económico. Se presentan perfiles socioeconómicos de seis comunidades en la zona de Seúl metropolitana. En las comunidades se encontró una amplia gama de actividades de autoayuda. Especialmente interesante ha sido la mejora en el ambiente físico, es decir, la vivienda en la comunidad de Chulsae.

El capítulo 3 se centra en los puntos débiles y fuertes del sistema de autoayuda *Saemaul* en Corea urbana, y trata sobre la naturaleza de la participación de los residentes, los tipos de organización de estos, el papel del gobierno, y la importancia crítica del liderazgo en el éxito de las actividades *Saemaul*. Se discuten claramente los problemas relacionados con las actividades cooperativas de autoayuda y se presentan recomendaciones de políticas.

En el capítulo 4 se reseña un estudio general de la prestación de servicios en Filipinas urbana, específicamente en Manila metropolitana, Ciudad de Cebu y Ciudad de Davao — las tres ciudades más grandes del país. Con base en los resultados de la encuesta a siete comunidades de bajos ingresos en estas ciudades, se presentan perfiles detallados de servicios básicos específicos en las tres ciudades. El capítulo concluye con un examen del liderazgo comunitario en el barangay y discute la variedad existente de organizaciones formales e informales y sus estructuras de liderazgo.

En el capítulo 5 se presenta un análisis más detallado de un modelo de participación comunitaria para Filipinas. Es un modelo administrativo que aboga por una colaboración y cooperación más estrechas entre el gobierno y la comunidad mediante la concientización, organización y movilización de recursos. Se examinan elementos del modelo y se aplican al barangay Krus na Ligas, una de las comunidades urbanas estudiadas en Manila metropolitana.

Los cambios de importancia resultantes del establecimiento de zonas de libre comercio en el estado de Penang en Malasia, especialmente en cuanto a las necesidades de servicio de los jóvenes trabajadores de estas zonas y otros lugares, es el objetivo primordial del estudio malasio. El capítulo 6 suministra una información detallada sobre los antecedentes del proyecto, la base socioeconómica de los jóvenes trabajadores en los sectores formal e informal, y los respectivos papeles del gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las fábricas en el suministro de servicios a estos jóvenes trabajadores. El capítulo concluye con muchas implicaciones de políticas cuidadosamente trazadas.

El capítulo 7 presenta los resultados de un microestudio dentro del proyecto malasio sobre el Proyecto de Educación Comunitaria de Jóvenes Trabajadores (YWCEP), una organización no gubernamental cuyo principal objetivo consiste en asistir a los trabajadores de la zona de libre comercio Bayan Lepas en Penang, el primer desarrollo de esta naturaleza en Malasia. El capítulo describe la génesis del YWCEP y su planificación, ejecución y procesos de evaluación. La característica especial de este proyecto es su metodología participatoria.

El estudio indonesio se centra en seis *kampung* en Yakarta y Ujung Pandang, ubicadas en las islas de Java y Sulawesi, respectivamente. La prestación de servicios sociales en estas comunidades fue estudiada mediante encuestas a una muestra familiar. El capítulo 8 suministra los antecedentes y resultados de estos estudios y concluye que, mediante el sistema actual de prestación de servicios a través del *kelurahan*, se otorgan demasiadas facultades a una sola persona — el *lurah*. El capítulo suministra varias recomendaciones de política destinadas a mejorar la presente situación.

El perfil y la interacción de líderes, funcionarios y ciudadanos en la prestación de servicios urbanos constituyó el tema central del estudio de Hong Kong. El capítulo 9 presenta los resultados de los estudios en cuatro zonas del territorio. El análisis de los resultados sugiere que el actual sistema de prestación es estructuralmente deficiente recomendándose una serie de cambios de política, algunos de los cuales ya se han llevado a cabo.

El capítulo 10 informa sobre los resultados de un estudio especial sobre comités de ayuda mutua (CAM) en Hong Kong. Desde comienzos de los años 1970, los CAM han llegado a ser importantes organizaciones comunes de autoayuda en el territorio. El capítulo trata sobre su historia, clases y actividades.

El capítulo 11 estudia los temas y problemas comunes revelados por el estudio de cinco países. A continuación de este capítulo se brinda una bibliografía selecta sobre los servicios urbanos en Asia, una lista de contribuyentes a este volumen y, finalmente, un anexo con las tasas de conversión de las divisas utilizadas en los países de los estudios.

Ahmad, Q.K., Hossain, M. 1978. Development through self-help; lessons from Ulashi. Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka, Bangladesh. 94 pp.

Amin, S. 1974. Accumulation on world scale: acritique of the theory of underdevelopment (2 vols.). Monthly Review Press, Nueva York, NY, EE.UU. 666 pp. Traducción segun Pearce, B., del Accumulation à l'échelle mondiale.

Ban, S.H. 1977. *Saemaul Undong*: the new community movement in Korea. Korea Development Institute, Seúl, Corea. 184 pp.

Banco Mundial. 1979. World development report, 1979. Oxford University Press, Nueva York, NY, EE.UU.

_____ 1982. World development report, 1982. Oxford University Press, Nueva York, NY, EE.UU.

_____ 1984. World development report, 1984. Oxford University Press, Nueva York, NY, EE.UU.

BAsD (Banco Asiático de Desarrollo). 1982. Key indicators of developing member countries of ADB. BAsD, Manila, Filipinas.

Bish, R.L. 1979. Public choice theory for comparative research on urban service delivery. Comparative Urban Research, 2(1), 18–26.

Boeke, J.H. 1953. Economics and economic policy of dual societies as exemplified by Indonesia. Institute of Pacific Relations, Nueva York, NY, EE.UU. 324 pp.

Cohen, R.B. 1981. The new international division of labour, multinational corporations and urban hierarchy. En Dear, M., Scott, A.J., ed., Urbanization and urban planning in capitalist society. Methuen, Londres, R.U. pp. 287–315.

Frank, A.G. 1967. Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil. Monthly Review Press, Nueva York, NY, EE.UU. 298 pp.

Friedmann, J., Wolff, G. 1982. Future of the world city. Trabajo presentado en el Conference on Urbanization and National Development, East-West Center, Honolulu, HI, EE.UU., 20–25 Enero 1982.

Gilbert, A., Gugler, J. 1982. Cities, poverty and development: urbanization in the Third World, Oxford University Press, Nueva York, NY, EE.UU. 246 pp.

Goldstein, S. 1978. Circulation in the context of total mobility in Southeast Asia. Papers of the East-West Center Population Institute, 53.

Harlan, H., ed. 1977. People and politics in urban society. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. 635 pp.

Hart, K. 1973. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. Journal of Modern African Studies, 11(1), 61–89.

Hugo, G. 1975. Population mobility in West Java. Australian National University, Canberra, Australia. Tesis doctoral.

Lewis, W.A. 1954. Economic development with unlimited supplies of labour. Manchester School of Economics and Social Studies, 20, 139–192.

Linn, J.F. 1979. Policies for efficient and equitable growth of cities in developing countries. Banco Mundial, Washington, DC, EE.UU. Staff Working Paper, 342. 352 pp.

Lipton, M. 1977. Why poor people stay poor: urban bias in world development. Harvard University Press, Cambridge, MA, EE.UU. 467 pp.

Lo, F.C., Salih, K., ed. 1978. Growth pole strategy and regional development policy: Asian experience and alternative approaches. Pergamon Press, Londres, R.U.

McGee, T.G. 1971. The urbanization process in the Third World: explorations in search of a theory. G. Bell and Sons Ltd, Londres, R.U. 179 pp.

_____ 1973. Peasants in cities: a paradox, a paradox, a most ingenious paradox. Human Organization, 32(2), 135–142.

_____ 1974. Hawkers in Hong Kong: a study of planning and policy in a Third World city. Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, Hong Kong. Occasional Papers and Monographs, 17. 226 pp.

_____ 1976. The persistence of the proto-proletariat: occupational structures and planning of the future of Third World cities. Progress in Geography, 9, 1–38.

McGee, T.G., Yeung, Y.M. 1977. Hawkers in Southeast Asian cities: planning for the bazaar economy. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-083e, 139 pp.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 1972. Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya. OIT, Ginebra, Suiza.

Ostrom, E., ed. 1976. The delivery of urban services: outcomes of change. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. 320 pp.

Portes, A., Walton, J. 1981. Labor, class, and the international system. Academic Press, Nueva York, NY, EE.UU. 230 pp.

Pryor, R.J., ed. 1979. Migration and development in South-East Asia: a demographic perspective. Oxford University Press, Kuala Lumpur, Malasia. 354 pp.

Ratnapala, N. 1978. Sarvodaya Movement: self-help rural development in Sri Lanka. Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación, Essex, CT, EE.UU. 54 pp.

Savitch, H.V., Alder, M. 1974. Decentralization at the grass roots: political innovation in New York City and London. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. 53 pp.

Singh, A. 1979. The basic needs approach to development versus the New International Economic Order: the significance of Third World industrialization. World Development, 7, 535–606.

Soja, E., Morales, R., Wolff, G. 1983. Urban restructuring: an analysis of social and spatial change in Los Angeles. Economic Geography, 59(2), 195–220.

Squire, I. 1979. Labor force, employment and labor markets in the course of economic development. Banco Mundial, Washington, DC, EE.UU. Staff Working Paper, 336.

Wallerstein, I. 1976. The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century. Academic Press, Nueva York, NY, EE.UU. 244 pp.

Walton, J. 1976a. Political economy of world urban systems: directions for comparative research. En Walton, J., Massoti, L.H., ed., The city in comparative perspective: cross-national research and new directions in theory. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. pp. 301–313.

_____ 1976b. Urban hierarchies and patterns of dependence in Latin America: theoretical biases for a new research agenda. En Portes, A., Browning., H.L., ed., Current perspectives in Latin America urban research. University of Texas, Austin, TX, EE.UU. pp. 43–69.

# Los Servicios Urbanos y los Pobres: El Caso de Corea[1]

Soo-Young Park, Yong-Woong Kim y Ok-Hyee Yang

Como en muchos países en desarrollo, en la República de Corea[2] la urbanización ha sido rápida después des de la Segunda Guerra Mundial. Los migrantes rurales llegan a las ciudades y solamente pueden costearse alojamiento barato, viviendas frecuentemente ilegales y temporales en zonas no autorizadas. Así, proliferan los asentamientos ilegales.

En general, la reacción pública a la ocupación ilegal ha sido negativa, como lo ejemplifican numerosos proyectos de evacuación y reubicación. Sin embargo, los esfuerzos oficiales rara vez han logrado erradicar los tugurios. En cambio, han originado una obstinada oposición de los residentes y la condena a los funcionarios por las acciones superficiales y perjudiciales infligidas a grupos de por sí desposeídos.

De ahí que los proyectos de desarrollo comunitario que puedan ser operativos a partir de iniciativas de la base y mediante organizaciones de autoayuda se examinan seriamente como un enfoque alternativo a las ocupaciones ilegales. La estrategia de desarrollo comunitario ha sido recibida con entusiasmo en muchos países en desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial, concentrando la atención en la revitalización de los sectores rurales subdesarrollados.

Si bien esto ha sido pertinente para lanzar el desarrollo rural de orientación económica, el método tradicional ha sido menos eficaz en las regiones urbanas cuando están diseñadas para el sector urbano pobre, que raramente recibe un nivel adecuado de servicios públicos. Por consiguiente, es necesario encontrar un nuevo método para relacionar los recursos públicos con los de la población local y extender los servicios urbanos a los pobres dentro del marco de un "mecanismo participatorio de prestación de servicos."

En 1971 Corea inició un programa de desarrollo comunitario altamente organizado e integrado bajo los auspicios del *Saemaul Undong* (Nuevo Movimiento Comunitario). Y con pleno apoyo del gobierno. Al comienzo se centró en el desarrollo rural, pero su éxito amplio y notable condujo a la expansión del movimiento a regiones urbanas en 1973. Posteriormente ha coadyuvado a impulsar mejoras urbanas materiales, combinadas con actividades de autoayuda patrocinadas por instituciones vecinales.

[1]Este capítulo es una versión abreviada del informe final preparado por el equipo coreano, en idioma coreano con el mismo título, publi cado en 1982 por el Korea Research Institute for Human Settlements.

[2]Por conveniencia, en los capítulos 2 y 3 la República de Corea se mencionará simplemente como Corea.

## Objetivos y Metodología de la Investigación

Este estudio tiene por objeto investigar cómo en Corea las poblaciones de bajos ingresos en comunidades urbanas en pobres movilizaron sus recursos locales de autoayuda para compensar la deficiencia de los servicios urbanos prestados por el gobierno. Específicamente tiene por objeto abordar los elementos esenciales y los puntos fuertes de las actividades de autoayuda dentro del marco del *Saemaul Undong*.

Los objetivos específicos de investigación se pueden esbozar de la manera siguiente:

- identificar el tipo y la extensión de los servicios urbanos prestados mediante autoayuda en diversos niveles de unidades urbanas;

- explorar el proceso de autoayuda, con énfasis especial la identificación de necesidades, participación de residentes y papel del liderazgo comunitario;

- determinar el tipo de apoyo gubernamental requerido y la mejor manera de utilizar este apoyo para promover actividades de autoayuda locales;

- evaluar los factores contribuyentes que afectan a las realizaciones de autoayuda en las comunidades; y

- hacer recomendaciones de política para mejorar las prácticas actuales de autoayuda.

Como paso preliminan, el estudio identificará las características demográficas y socioeconómicas del sector urbano pobre en Corea y el nivel de los servicios urbanos disponibles. Así, este capítulo describirá la población, los servicios disponibles en las comunidades, y el tipo de mejoras realizadas mediante los esfuerzos de autoayuda de los residentes. El capítulo 3 se concentrará en la evaluación de algunos de los componentes significativos que afectan las actividades de autoayuda del *Saemaul*, discutiendo algunos problemas estructurales inherentes y proporcionando varias sugerencias correctivas.

Para este estudio se adoptaron tres metodologías de investigación. Primeramente, se realizó una extensa investigación documental para identificar el sector urbano pobre en Corea y a la política del gobierno en sectores de ocupación ilegal. En segundo lugar, se realizaron entrevistas con altos funcionarios, líderes de grupos voluntarios locales y residentes que viven en estas zonas de ocupación ilegal para examinar la naturaleza y ejecución de los programas de autoayuda. En tercer lugar, se utilizó un cuestionario para identificar las características socioeconómicas de los residentes, los servicios urbanos que "consideraban" deficientes, y sus actitudes respecto a las operaciones de autoayuda local.

## Antecedentes de la Investigación

Los primeros tugurios que aparecieron en Corea eran de tipo subterráneo, y ascendían a unas 1500 unidades en Seúl en 1931 (Gobierno de Seúl Metropolitano 1978). Los tugurios más extensos fueron trepando por las laderas cercanas al centro de la ciudad a finales de los años 1940 y 1950. En 1960, representaban casi el 16% de la vivienda total de Seúl. Una migración masiva rural-urbana impulsada por el movimiento hacia la industrialización y el

gobierno coreano desde los años 1960, ha afectado más del 30% de la población del país durante los años 1960 y 1970.

Los migrantes rurales prefirieron las grandes cuidades presionando los servicios urbanos básicos disponibles, de los cuales el más deficiente era la vivienda. La gente levantó viviendas temporales en grandes ciudades. Por ejemplo, el primer sondeo amplio de asentamientos ilegales en Seúl, realizado en 1966, reveló un total de 136 650 unidades, que equivalían al 27,8% del total de la vivienda de la cindad, y alojaban 1 270 000 personas, o sea, al 33,5% de la población total de la misma. Desde 1960, el gobierno ha tratado de usar la fuerza para eliminar estos asentamientos, restringiendo así la expansión. Sin embargo, estos asentamientos son una característica de la vida urbana en Corea, asociados íntimamente con el sector urbano pobre. Los datos más recientes sobre vivienda inadecuadea, incluyendo los tugurios, aparecen en el Cuadro 1.

Los servicios urbanos que se prestan a este grupo indigente en las ciudades coreanas son escasos y las mejoras de la situación han sido lentas. Después de la guerra de Corea en los años 1950, se dió prioridad a la recuperación del país. Durante dicho período pocos de los escasos recursos de la nación estaban disponibles para suministrar servicios urbanos y de bienestar público. El primer plan quinquenal de desarrollo económico completo (1962–1966) introdujo un cambio en la política básica sobre niveles de vida de la población. La eliminación de la pobreza mediante el crecimiento económico se convirtió en imperativo. La infraestructura física, inclusive la electricidad, el abastecimiento de agua, y la construcción de carreteras y puentes, se expandió rápidamente como requisito previo del desarrollo industrial. Sin embargo, las mejoras correspondientes en servicios urbanos no se concretaron. Persistía un prejuicio en la política del gobierno en favor de recursos prometidos a sectores que contribuían directamente a una creciente población industrial. Esta fue una política gubernamental deliberada que resultó en un crecimiento económico acelerado, al tiempo que incrementó la desigualdad económica entre la población y las regiones.

A fines de los años 1960, muchos formuladores de política compartían la opinión de la necesidad de rectificar la exagerada parcialidad industrial urbana. Esto se reflejó en medidas correctivas que surgieron desde las postrimerías de los años 1960 y culminaron en el *Saemaul Undong*, lanzado formalmente en 1971. El *Saemaul Undong* coadyuvó a la transformación de la Corea rural y su economía, como se hace evidente en el ambiente físico mejorado y en los recursos generadores de ingresos de las regiones rurales (Park 1982).

Desde 1973, el movimiento *Saemaul* se ha ampliado para incluir servicios sociales en sectores urbanos. El cambio correspondiente se registró en la polí-

Cuadro 1. Vivienda inadecuada en ciudades seleccionadas, 1971–1980.

| | Unidades ('000) | | | Porcentaje del total de viviendas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1971 | 1974 | 1980 | 1971 | 1974 | 1980 |
| Seúl | 168 | 156 | 154 | 16,9 | 22,2 | 15,5 |
| Daejeon | 3 | 1 | 3 | 6,7 | 2,9 | 4,6 |
| Iri | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 1,0 | 3,7 | 2,7 |
| Sungnam | — | 2 | 3 | — | 7,4 | 6,3 |

Fuente: Corea (1971, 1974, 1980).

tica municipal sobre asentamientos ilegales, al variar la política inicial de erradicación total a una que estimulaba la mejora en el terreno. Este último cambio era inevitable ya que la demolición es costosa, inhumana y contraria a la tendencia de considerar la vivienda ilegal como un recurso residencial potencialmente útil. Las nuevas políticas armonizaban con las aspiraciones de autoayuda de los residentes locales, y ayudaron a revaluar positivamente los recursos locales. Los nuevos programas comenzaron a movilizar los recursos locales prometidos para mejorar el ambiente vital de la gente pobre, particularmente las condiciones de su vivienda.

De esta manera, los recursos de autoayuda locales se incorporaron a un sector legítimo de las políticas municipales, expandiendo las posibilidades de que los pobres tuviesen acceso a mejores servicios urbanos. Por ejemplo, el último programa de mejora de la vivienda incrementó los préstamos hipotecarios a largo plazo, mejoró la eligibilidad para los préstamos, las exenciones de impuestos, y los procedimientos administrativos legales dirigidos a la rápida ejecución de proyectos de desarrollo de vivienda recinales para el grupo de bajos ingresos. El último programa hace énfasis también en consideraciones humanitarias para las familias reubicadas.

## Localidades Estudiadas

Las dos escalas de la organización administrativa local en Corea forman las localidades objetivo de la investigación. La escala inferior se llama *tong*. Su población va de 500 a 1000 (o 100–200 hogares) y sirve de unidad operativa básica para las actividades del *Saemaul Undong*. Los proyectos *Saemaul* se organizan, y sus líderes se eligen, en la escala *tong* debido a que su tamaño se aproxima a la unidad ecológica óptima en que los contactos personales se facilitan entre los residentes. Sin embargo, en muchos casos la continuidad física de sectores urbanos construidos hace de la unidad *tong* una delimitación arbitraria. Por lo tanto, para realizar la investigación se hicieron esfuerzos por escoger comunidades físicamente aisladas y socialmente cohesionadas.

La escala superior de la municipalidad se llama *dong*, alberga una población que va de los 15 000 a los 25 000 (o sea 3000–5000 hogares). Constituye la capa inferior del gobierno local. Forma asimismo una unidad básica en el *Saemaul Undong* donde las necesidades de diversos grupos locales se examinan, coordinan y transfieren al gobierno municipal para acción oficial, incluyendo la necesaria ayuda técnica, financiera y organizacional.

Para el estudio se escogió un total de 10 comunidades, entre las que seis están ubicadas en Seúl, la capital nacional; dos en Daejeon, capital provincial; una en Sungnam, ciudad satélite adyacente a Seúl; y una en Iri, pequeña ciudad al suroeste de Corea (Fig. 1). Las comunidades en Seúl están bien dispersas para evitar la parcialidad creada al elegir todos los sitios del estudio en una región particular (Fig. 2).

Las áreas de estudio exhiben diversas características físicas, sociales y económicas. Algunas son tugurios mientras que otras son áreas de reasentamiento público donde las familias fueron reubicadas por la fuerza como resul-

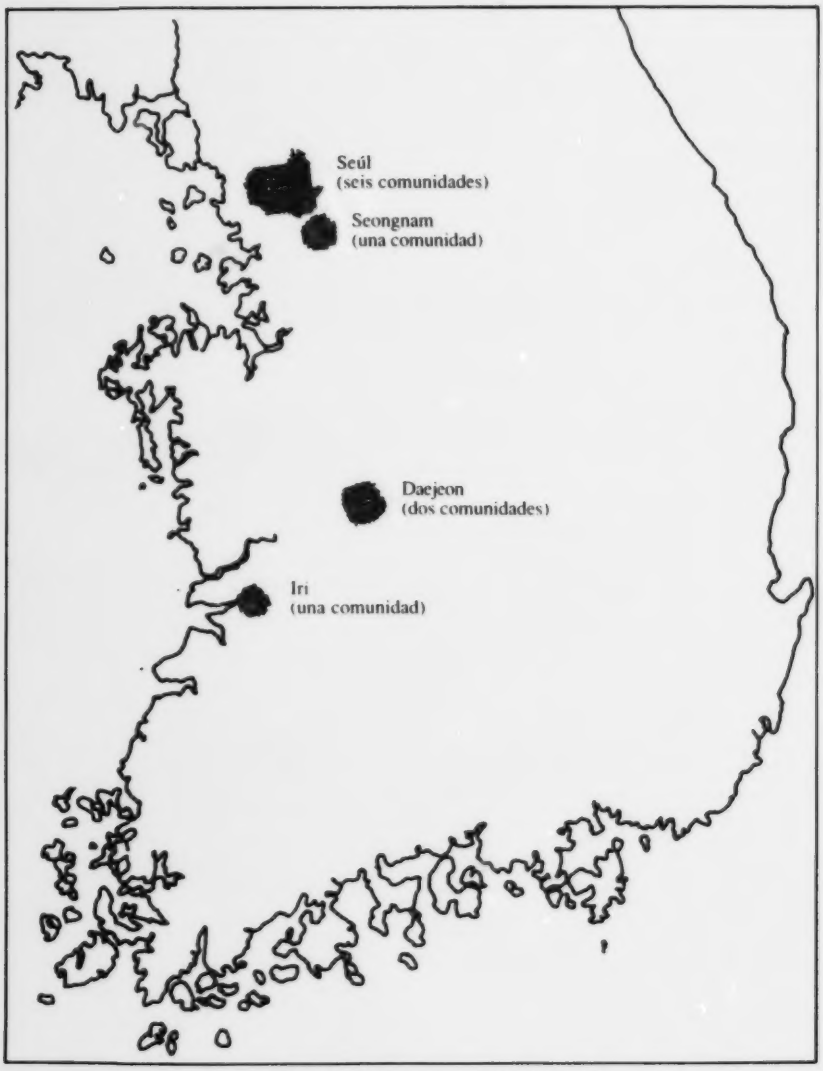


*Fig. 1. Ubicación de las comunidades de estudio.*

tado de los esfuerzos para eliminar los tugurios y porque eran zonas de posible inundacion. También tienen un estado legal diferente que afecta la mejora física. Cuatro de las comunidades no tienen restricciones legales por ser áreas residenciales donde los residentes poseen títulos de tierra. Tres comunidades enfrentan demolición para abrir paso al desarrollo. En dichos lugares, los esfuerzos de los residentes locales para mejorar el ambiente físico fueron mínimos. Dos comunidades no estaban seguras sobre las perspectivas de mejora. Los residentes de estas comunidades no estaban autorizados para reparar, y menos recons-

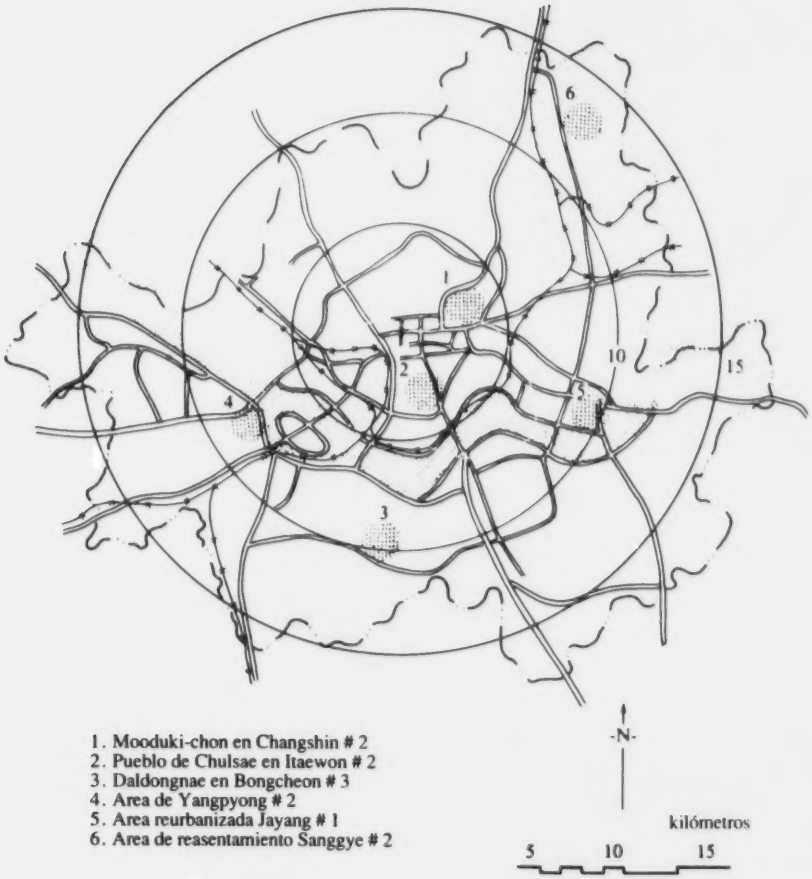


*Fig. 2. Comunidades estudiadas en Seúl.*

truir, sus casas, aunque habían obtenido títulos de la tierra. La última comunidad está segura de una futura demolición ya que ocupa tierras de parque y es improbable que las autoridades de la ciudad legitimen la ocupación actual.

Las comunidades de estudio exhiben diversas condiciones de vivienda variadas. Cuatro comunidades poseen niveles físicos relativamente altos, entre los cuales hay dos asentamientos de previa ocupación ilegal que han sido mejorados gracias a la autoayuda. Otra es una comunidad recientemente establecida donde los residentes, después de haber sido reubicados en 1972, han construido una vivienda de calidad con sus propios ahorros. La última comunidad que se encuentra en buenas condiciones es una que suministra alojamiento a trabajadores de fábrica cercanos. Las seis comunidades restantes adolecen de niveles físicos pobres, aunque dos de ellas han sido reparadas relativamente bien. Sus pobres ambientes físicos reflejan la falta de entusiasmo de los residentes para hacer renovaciones debido a las restricciones legales.

## Perfil Demográfico de los Residentes Estudiados[3]

El hogar promedio entrevistado en las 10 comunidades estudiadas consiste en un esposo de unos 40 años de edad, su esposa de unos 30 años, y dos niños — un adolescente y otro en edad preescolar. El tamaño de la familia y la edad de sus miembros no son muy diferentes de los de un hogar urbano típico de Corea.

El número de residentes varones generalmente supera al de las mujeres, si bien la proporción varía entre las comunidades. Solamente en una región (Dandae in Sungnam) el número de residentes mujeres superaba al de los hombres. Los niños menores de 14 años de edad y los ancianos (de más de 65 años de edad), ambos clasificados oficialmente como dependientes, eran inferiores en número en los hogares entrevistados que en la nación como un todo (Cuadro 2).

Aproximadamente el 90% de las cabezas de familia entrevistadas recibieron educación oficial, con un promedio de 9 años de escolaridad. Solamente 4,3% de los miembros de familia son analfabetos; menor aun son las cabezas de familia (2,2%) analfabetas (Cuadro 3). Este nivel de educación supera considerablemente el nivel alcanzado por la mayoría de las familias urbanas pobres en la nación, pero es menor que el promedio nacional general. Los residentes más jóvenes tienen una educación superior al de sus mayores.

En general, los residentes más jóvenes y mejor educados están concentrados en grandes zonas urbanas, mientras que los residentes más viejos y con una educación inferior viven en comunidades de tamaño mediano y en pequeñas localidades. Esto significa que la población más joven y mejor educada tiene mayor tendencia a emigrar a ciudades más grandes.

## Ocupación e Ingreso Familiar

La mayoría de las cabezas de familia ganan su sustento como jornaleros, buhoneros, pequeños tenderos, carpinteros, fontaneros o plomeros, albañiles, etc. Sin embargo, solo el 28,3% de las cabezas de familia están empleados en trabajos de tiempo completo (Cuadro 4). Muchas amas de casa y niños mayores trabajan para suplementar los ingresos familiares. Esto explica el mayor número de miembros de familia que trabajan en las comunidades del estudio que en otras comunidades urbanas de Corea (1,6 personas por familia trabajan en las comunidades del estudio comparado con 1,3 personas en toda la nación). Los empleos más inestables corresponden a las cabezas de familia que viven en pequeñas comunidades donde solamente el 9,3% se encuentran empleados regularmente, mientras que la proporción es de 32.6% en las de grandes ciudades es de 32,6%.

Las mujeres que trabajan en la familia tienen empleos menos estables y

[3]Este perfil procede de los datos de encuesta de 1244 hogares en cuatro ciudades: Seúl, 730; Daejeon, 272; Iri, 130; y Sungnam, 112.

Cuadro 2. Porcentaje de población económicamente dependiente en las áreas de estudio.

| | Area de estudio | | | | | Todas las ciudades | Pequeñas localidades en regiones rurales |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Promedio | Seúl | Daejeon | Iri | Sungnam | | |
| Niños menores de 14 años | 29,3 | 28,9 | 29,0 | 26,3 | 32,9 | 32,5 | 36,0 |
| Ancianos (de más de 65 años) | 2,6 | 2,2 | 2,9 | 3,2 | 2,1 | 2,7 | 5,7 |
| Total | 31,3 | 31,1 | 31,9 | 29,5 | 35,0 | 35,2 | 41,7 |

Fuente: EPB (1981a).

Cuadro 3. Nivel de educación alcanzado por las cabezas de familia.

| | Sin escolaridad | | Escuela primaria (%) | Ciclo medio (%) | Escuela secundaria (%) | Universidad (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Analfabeto (%) | Educado (%) | | | | |
| Seúl | 1,0 | 3,2 | 26,4 | 25,9 | 31,4 | 10,3 |
| Daejeon | 2,6 | 14,0 | 52,6 | 15,8 | 12,4 | 2,6 |
| Iri | 10,1 | 34,9 | 34,1 | 10,5 | 9,3 | 0,8 |
| Sungnam | 3,6 | 10,9 | 37,3 | 43,6 | 4,5 | 2,7 |
| Promedio | 2,6 | 8,5 | 33,9 | 24,9 | 22,5 | 6,9 |

Fuente: Gobierno Metropolitano de Seúl (1979).

Cuadro 4. Ocupación de las cabezas de familia.

| Empleado regularmente | | Auto-empleado | | Desempleados | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ocupación | (%) | Ocupación | (%) | Situación | (%) |
| Profesional o empresarial | 3,6 | Tiendas o industrias caseras | 14,0 | Perdieron empleo | 7,5 |
| Oficinista | 14,7 | Trabajadores especializados o semiespecializados | 12,7 | No pueden trabajar | 7,7 |
| Otros trabajadores | 10,0 | Vendedores | 8,0 | | |
| | | Trabajadores no especializados | 20,4 | | |
| Subtotal | 28,3 | Subtotal | 55,1 | Subtotal | 15,2 |

menos remunerados que las cabezas de familia. Trabajan mayormente como buhoneras, vendedoras, mucamas de tiempo parcial, obreras y artesanas. La gente más joven tiende a tener empleos regulares más a menudo que la gente de edad, y los empleos consisten en trabajos de fábrica, conducción de automóviles, aprendizaje técnico y trabajo de oficina. Esto se debe a que están mejor educados y pueden esperar hasta encontrar un trabajo más conveniente, libres de la carga de tener que mantener una familia. En consecuencia, se encuentra una tasa más alta de desempleo entre jóvenes que son más selectivos respecto a los empleos. La tasa de desempleo entre jóvenes ascendió al 26,0% en 1981, en contraste con el 15,2% entre las cabezas de familia (Cuadro 5).

Cuadro 5. Patrones de empleo de los residentes.

| | Informal (%) | Formal (%) | Desempleo (%) |
|---|---|---|---|
| Cabeza de hogar | 55,1 | 28,3 | 16,6 |
| Otros miembros de la familia económicamente activos | 28,7 | 45,7 | 25,6 |

Cuadro 6. Ingresos familiares.

| Comunidad | Promedio mensual de ingreso familiar (KRW) | Nivel oficial de ingresos[a] | | Porcentaje de hogares por debajo del nivel oficial de ingresos[b] |
|---|---|---|---|---|
| | | Ingresos per capita (KRW) | Ingresos familiares (KRW) | |
| Seúl | 205000 (USD 293) | 33000 (USD 47) | 148500 (USD 212) | 23,4 |
| Daejeon | 135000 (USD 193) | 29000 (USD 41) | 146700 (USD 210) | 48,9 |
| Iri | 105000 (USD 150) | 29000 (USD 41) | 149100 (USD 213) | 70,9 |
| Sungnam | 165000 (USD 236) | 29000 (USD 41) | 138900 (USD 198) | 26,4 |
| Promedio | 153000 (USD 219) | 31000 (USD 44) | 146000 (USD 209) | 33,3 |

Nota: USD 1 = KRW 700 (won coreano) en 1981.
[a]Ingreso oficial corriente para asistencia pública.
[b]Promedio de miembros familiares: 4,52 en Seúl; 4,78 en Daejeon; 4,98 en Iri; y 5,13 en Sungnam.

De acuerdo a los datos del estudio, la familia promedio gana aproximadamente USD 250 (KRW 175 000) por mes. Esto equivale al 60% de los ingresos del hogar urbano promedio in Corea. Sus ingresos probablemente fueron subestimados en 10–20%, ya que los residentes tienden a no informar la cantidad completa de sus ingresos para elevar su eligibilidad a los programas de bienestar público. Aproximadamente el 33% de los hogares estudiados viven en lo que el gobierno denomina nivel de subsistencia. En el peor barrio de la muestra de pueblos pequeños el 71% de los residentes caen en esta categoría (Cuadro 6).

La mayoría de las familias entrevistadas tienen acceso a aparatos y bienes durables. La mayoría posee televisión en blanco y negro, ventiladores, ollas para arroz, el 37% posee neveras y el 22,8% teléfonos. Asimismo es común poseer pianos, lavadoras y televisores en color.

## Experiencias Sociales en las Comunidades

Los miembros de estas comunidades mantienen contactos estrechos y frecuentes con los vecinos por una serie de razones que van desde la simple socialización hasta la discusión de crisis familiares (Cuadro 7). Dichos contactos ayudan a ajustarse a la vida urbana y ocurren con más frecuencia cuando se necesita ayuda. Además de contactos a nivel personal, la mayoría de los residentes participan activamente en los programas comunitarios de los cuales uno es la *gae*, una cooperativa de ayuda mutua.

Cuadro 7. Frecuencia de contactos vecinales.

| Propósito del contacto | Muy frecuente (%) | Frecuente (%) | Esporádico (%) | Nunca (%) | Ninguna respuesta (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Saludos, reuniones ocasionales | 46,5 | 36,3 | 12,9 | 4,1 | 0,2 |
| Pidiendo en préstamo cosas domésticas | 20,8 | 30,3 | 31,8 | 16,7 | 0,4 |
| Consultas sobre problemas familiares y de empleo | 12,7 | 18,0 | 33,9 | 35,2 | 0,2 |
| Ayuda mutua | 29,1 | 25,9 | 30,9 | 14,0 | — |

Los residentes mantienen también un alto nivel de comunicaciones por toda la ciudad. Varios factores contribuyen a ello. En primer lugar, la mayoría de las comunidades no están aisladas físicamente de las zonas urbanas regularmente desarrolladas, y están situadas muy cerca de comodidades urbanas. En segundo lugar, los residentes están relativamente bien informados sobre lo que acontece fuera de la comunidad, por los medios de información o los familiares que tienen contactos diarios con la gente fuera de la comunidad. Los escolares constituyen otra fuente de ideas. En tercer lugar, los residentes viajan frecuentemente a otras zonas para educarse, consultar un médico, hacer compras, esparcirse y otras actividades sociales. Los residentes de ingresos más elevados, generalmente mejor informados y más articulados, ayudan asimismo a los residentes a establecer o mantener contactos fuera de la comunidad.

Entre los residentes de estas comunidades prevalece una vida familiar relativamente estable. Las familias con un solo padre son el 10,5% de todas las unidades familiares, mientras el promedio nacional es de 12,4%. Solamente un pequeño número de unidades familiares se disuelve como resultado de divorcio, separación o abandono. La familia numerosa está disminuyendo, mientras que las familias nucleares representan el 73,2% del total de hogares. Esto contrasta con el 60.1% en todas las ciudades coreanas. El mayor número de familias nucleares en el área estudiada se explica en parte por el tipo de migración en el cual la familia deja normalmente a sus padres en las zonas rurales.

La cabeza de familia exhibe generalmente una fuerte responsabilidad hacia la familia y la vida familiar aún está ligada por la tradición. Se conocen pocos casos de cohabitación premarital entre los jóvenes y la autoridad de los padres es suprema en asuntos familiares.

Si bien la mayoría de los residentes tienen antecedentes rurales, se expresan como una población orientada hacia el futuro, receptiva a las ideas innovadoras, desafiando la manera de pensar y los modos de vida tradicionales. El control de la natalidad, la educación de los niños y el tratamiento no discriminatorio de las hijas de sexo femenino tienen gran aceptación.

Respecto al comportamiento social, la mayoría de los residentes valora el trabajo arduo, el ahorro y la mejor educación para los hijos como una manera de mejorar su vida. Adquieren estos valores al observar que sus vecinos elevan su rango económico gracias a su laboriosidad, frugalidad y mejor educación. Casi dos terceras partes de los residentes (66,1%) abrigan la esperanza de que

la vida mejore en el futuro, y cerca de la mitad (45%) señalan haben experimentado realmente una mejora en su nivel de vida. Solamente una pequeña porción no espera mejorar su nivel; esta porción está compuesta principalmente por familias en las que la cabeza no puede trabajar por edad o enfermedad crónica. Las familias de un solo padre con niños a su cargo tambien tienen, en buena parte, una visión pesimista.

La mayoría de las familias informó que su mudanza a las comunidades de estudio no se debió necesariamente a sus ingresos limitados. El 20% de las familias informó que ganan suficiente como para vivir mejor en otros sectores residenciales más elegantes. Esto implica que no están en los sectores urbanos desposeídos por razones puramente económicas. El translado a estos sectores constituye en realidad una parte de la estrategia familiar para lograr un nivel socioeconómico más elevado. La elección de viviendas de baja calidad indica que se da menor prioridad a la vivienda que a la educación de los hijos, mejor dieta, mejor ropa, atención médica y otros factores. Al gastar menos en vivienda, los ahorros pueden ser utilizados en una mejor educación de los hijos.

También se citan como razones para vivir en estas comunidades la proximidad al trabajo, el fácil acceso a la información sobre trabajos no asalariados y una sensación de seguridad al estar cerca de amigos y parientes. Los inquilinos y los relativamente recién llegados citaron con frecuencia la seguridad como razón para elegir su residencia actual. La mayoría de residentes percibe sus comunidades como lugares viables para vivir, trabajar y educar a sus hijos. Un pequeño número (23,2%) está avergonzado de criar familias en estos sectores residenciales tanpobres. Esta proporción decrece en las comunidades de pequeños pueblos. En dichos lugares los miembros de la comunidad comparten una alta autoestima y es evidente un nivel de realizaciones más elevado que se concretó en muchos sectores gracias a las actividades de autoayuda. Vale la pena mencionar que muchas familias urbanas en Corea tienen recuerdos vívidos de haber vivido en asentamientos de ocupación ilegal durante y después de la guerra,lo que disminuye el estigma social asignado al pueblo que vive en dichas comunidades.

Por lo general, la gente que vive en las comunidades indigentes son residentes a largo plazo. Una mayoría informa haber vivido más de cinco años en sus hogares actuales. Los residentes de problador medios y pequeños viven en el mismo lugar par períodos más largos que los residentes de las grandes ciudades (Cuadro 8). Una movilidad residencial mayor se registra en grupos que tienen una movilidad socioeconómica más alta. Por otra parte, la continuidad de la residencia se considera un factor que contribuye a la formación de la identidad comunitaria.

Cuadro 8. Duración promedio de la residencia.

| Comunidad | <1 año | 1-2 años | 2-5 años | 5-10 años | 10-15 años | >15 años | Promedio (años) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Seúl | 25,4% | 13,5% | 14,6% | 17,3% | 15,8% | 13,2% | 5,7 |
| Daejeon | 15,0% | 6,8% | 15,4% | 18,8% | 15,5% | 27,4% | 8,3 |
| Iri | 10,2% | 5,5% | 14,1% | 14,8% | 13,3% | 42,2% | 9,7 |
| Sungnam | 28,1% | 6,4% | 25,5% | 32,7% | 7,3% | — | 4,5 |
| Promedio | 21,8% | 10,5% | 15,7% | 18,8% | 14,9% | 18,2% | 6,8 |

## Prestación de Servicios Urbanos

Entre los servicios urbanos disponibles en las áreas de estudio, la vivienda no es solamente la que recibe menos servicios, sino que es también el factor con el que la mayoría de residentes están menos satisfechos. Como se mencionó anteriormente, las casas en las comunidades encuestadas revelan niveles físicos muy bajos. Las casas son típicamente pequeñas (Cuadro 9) de apariencia ruinosa y en su mayoríia construidas hace dos o tres décadas. No se ha realizado ningún cambio substancial a la estructura, excepto una pared exterior de cemento para reemplazar los frágiles muros originales de barro y ladrillo. También se caracterizan estas casas por la alta densidad y la falta de comodidades interiores esenciales. Como promedio 2,7 personas comparten una habitación, o sea 6,1 $m^2$ de piso asignado a la residencia de una persona. Sólo unos pocos hogares en cuatro comunidades disponen de grifo de agua privado. El 24% de las familias encuestadas no dispone de retrete privado, utilizan retretes públicos ubicados a grandes distancias de sus casas. En tales casos, 5 a 10 familias comparten habitualmente un retrete público.

Varias son las razones citadas para explicar la pobreza y mantenimiento deficiente de la vivienda. La razón primordial es el limitado ingreso del hogar, que sólo permite dedicar una cantidad limitada de ahorros a la casa. Igualmente significativo son las engorrosas restricciones legales. Prohiben los cambios estructurales de la vivienda en sectores residenciales subnormales ilegales. Otro de los problemas se relaciona con las altas normas de vivienda. Quedan muchas casas en la categoría subnormal. Esta situación se agrava aun más con la demora de los proyectos de reurbanización debida a los limitados ingresos de la ciudad para dichos proyectos, dando por resultado el deterioro físico acelerado en las comunidades en depresión por falta de mantenimiento apropiado.

Así pues la mayoría de los propietarios de casas encuestados (75%) indican que se necesita algún tipo de mejora de la vivienda (Cuadro 10). El rede-

Cuadro 9. Superficie de piso y ocupación de la vivienda.

| Comunidad | Superficie de piso ($m^2$) | Número de hogares en una unidad de vivienda | Número de personas por habitación |
|---|---|---|---|
| Areas urbanas[a] | 73,6 | — | 2,3 |
| Total (encuestado) | 43,2 | 1,6 | 2,7 |
| Ciudad grande | | | |
| Jayang #1 | 55,1 | 1,0 | 2,1 |
| Yangpyong #2 | 73,0 | 3,1 | 2,7 |
| Itacwon #2 | 68,5 | 2,3 | 1,9 |
| Changshin #2 | 50,0 | 2,5 | 3,5 |
| Shanggye #2 | 15,9 | 1,0 | 3,6 |
| Bongcheon #3 | 29,2 | 1,4 | 3,0 |
| Ciudad mediana | | | |
| Sungnam #1 | 49,7 | 1,9 | 2,5 |
| Boosa | 43,8 | 1,4 | 2,9 |
| Ciudad pequeña | | | |
| Madong | 33,0 | 1,2 | 2,9 |
| Ciudad satélite | | | |
| Dandae #1 | 49,3 | 1,6 | 2,7 |

[a]Fuentes: EPB (1981a,b).

sarrollo como de la mejora, implicando la demolición y reconstrucción, solo se ve favorecido por el 30% de los residentes entrevistados que viven ante todo en las hileras de casas más arruinadas. El arreglo físico compacto, que involucra a casas multifamiliares, sugiere el redesarrollo como la única vía abierta a los residentes para mejorar el ambiente residencial. El redesarrollo genera efectos significativos sobre la calidad del vecindario ya que requiere la reconstrucción completa de todas las unidades de vivienda dentro de la comunidad. Esto lo lleva a cabo una compañía constructora profesional.

Sin embargo, el redesarrollo no deja de tener sus problemas. Por ejemplo, muchos residentes locales no puden emprender dichos proyectos en un plazo corto. Por esta razón, más personas prefieren una reconstrucción o reparación de tipo individual, especialmente cuando predominan casas separadas.

Así y todo, las casas son comercializadas activamente, a precios inferiores en un 40% al de casas legítimas de calidad similar (Cuadro 11). Excepto en el caso de casas mus pequeñas, estas casas hasta generan incluso un ingreso subsidiario ya sea mediante el depósito de alquiler o el alquiler mensual. Estas

Cuadro 10. Tipos deseables de mejora de vivienda.

| | Tamaño de la muestra | Reurbanización (%) | Reconstrucción individual (%) | Reparaciones (%) | Ninguna mejora (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Bongcheon #3 | 89 | 30,1 | 29,0 | 17,2 | 23,7 |
| Sanggye #2 | 106 | 62,4 | 9,2 | 10,1 | 18,3 |
| Changshin #2 | 71 | 7,0 | 49,3 | 23,9 | 19,7 |
| Yangpyong #2 | 19 | 21,1 | 10,5 | 26,3 | 42,1 |
| Sungnam #1 | 66 | 3,3 | 32,8 | 36,1 | 27,9 |
| Boosa | 75 | 13,3 | 7,2 | 16,9 | 62,7 |
| Madong | 104 | 44,4 | 39,4 | 12,1 | 4,0 |
| Promedio | | 30,2 | 26,6 | 18,5 | 24,7 |

Cuadro 11. Precios de vivienda y alquiler.

| | Alquiler (USD) | Alquiler depósito (USD) | Alquiler mensual (USD) |
|---|---|---|---|
| Ciudad grande | | | |
| Jayang #1 | — | 6428 | — |
| Yangpyong #2 | — | 4057 | 59 |
| Itacwon #2 | 21429 | 3157 | 54 |
| Changshin #2 | 9286 | 2514 | 41 |
| Shanggye #2 | 3571 | 2143 | 30 |
| Bongcheon #3 | 5000 | 2414 | 36 |
| Ciudad mediana | | | |
| Sungnam #1 | 6428 | 2557 | 37 |
| Boosa | 7857 | 1429 | 30 |
| Pequeña localidad | | | |
| Madong | 2500 | 1486 | 37 |
| Ciudad satélite | | | |
| Dandae #1 | — | 1986 | 37 |

Nota: USD 1 = KRW 700 (won coreano) en 1981.

familias arrendatarias constituyen el 40% del total de los hogares en las comunidades encuestadas.

El abastecimiento de agua en las áreas estudiadas es relativamente bueno. Su nivel global se acerca al promedio nacional en áreas urbanas. Si bien la mayoría de los residentes tienen fácil acceso al agua transportada por tuberías, una buena parte aún depende de pozos o bombas para sus necesidades domésticas (Cuadro 12). Además, como algunas de las áreas estudiadas se encuentran en colinas empinadas, el abastecimiento diario de agua es a veces limitado. A menudo durante la estación seca de verano los residentes de estas zonas solo pueden recolectar el agua durante la noche o temprano a la mañana.

Generalmente el drenaje es auecuado, en parte como resultado de las mejoras realizadas mediante autoayuda en el pasado. Sin embargo, la falta de desague en algunas comunidades citadinas regionales constituye una desventaja. Los drenajes abiertos crean graves problemas higiénicos, particularmente cuando están combinados con una eliminación deficiente de basura y estiércol.

La recolección de basura y estiércol se realiza en camiones especiales que están a cargo de la municipalidad. Las amas de casa de estas áreas, al escuchar la campana del vehículo, llevan sus tachos de basura al sitio donde estaciona. Las principales incomodidades para la recolección de basura en estas comunidades de laderas densamente pobladas son la recolección irregular o demorada, así como el largo trayecto hasta el carro.

Los barrios en depresión no cuentan con una protección adecuada contra incendios. La mala calidad de los materiales de la vivienda y la densidad de las casas hace que estas zonas sean vulnerables a los incendios, y sus estrechas vias obstaculizan el paso de los bomberos. En varias zonas la amenaza del fuego logró conseguir caminos suficientemente anchos para que los bomberos llegasen a las casas con mangueras ampliadas.

La población de bajos ingresos enfrenta problemas de gran magnitud respecto a la obtención de tratamiento médico, ya que muchas enfermedades son más comunes entre estos sectores que entre la población general. La mayoría de la población de bajos ingresos sufre de dolencias menores, como tos o problemas digestivos. El 80% de las familias estudiadas informa que por lo menos uno de sus miembros ha sufrido una enfermedad seria. Utilizan varias instalaciones médicas para su tratamiento. En el caso de dolencias menores, utilizan con la mayor frecuencia la farmacia (76,0%). Para las enfermedades graves se recurre a los hospitales o a los médicos (70,6%). El uso de los centros de

Cuadro 12. Abastecimiento de agua.

| Comunidad | Agua por tubería (%) | Grifo individual (%) | Grifo comunitario (%) | Subterráneo (%) |
|---|---|---|---|---|
| Ciudad grande | 83,5 | 72,2 | 10,8 | 16,5 |
| Ciudad mediana | 86,8 | 21,4 | 65,4 | 13,2 |
| Ciudad pequeña | 100,0 | 97,7 | 2,3 | — |
| Ciudad satélite | 75,5 | 35,5 | 40,4 | 24,5 |
| promedio | 85,7 | 60,7 | 25,0 | 14,3 |
| Promedio nacional urbano[a] | 87,1 | — | — | 11,9 |

[a]Fuente: EPB (1981a,b).

salud para el tratamiento de la enfermedad es mínimo, excepto para los residentes de comunidades en ciudades de tamaño mediano. Por otra parte, los centros de salud pública se utilizan primordialmente para servicios preventivos, como vacunas de infantes, desinfección del vecindario, o asesoramiento sobre planificación familiar (Cuadro 13). El acceso a las instalaciones médicas es bueno.

Cuando se les preguntó sobre la distancia recorrida para recibir tratamiento por una enfermedad grave, el 60,6% de los encuestados indicaron que la instalación utilizada está situada suficientemente cerca como para ir a pie. Si bien los pacientes de los barrios "mejorados" tienden a utilizar instalaciones remotas o distantes para recibir un servicio de mejor calidad, muchos residentes expresaron la necesidad de expandir los servicios médicos en sus barrios. Un total del 26.3% de los residentes encuestados solicitaron una mayor cantidad de centros de salud pública y el 11% más farmacias. Sin embargo, en zonas donde los dispensarios públicos estaban ubicados cerca del área estudiada, solamente el 11,4% de los encuestados indicaron la necesidad de contar con una mayor cantidad de instalaciones médicas de cualquier índole.

Salud frágil, desempleo temporal y prolongado, así como la vejez, son los problemas predominantes que enfrenta la población de bajos ingresos. Los residentes encuestados indicaron que necesitan ayuda para resolver sus problemas de empleo (21,9%), enfermedades (25,7%), problemas familiares (13,9%). Los servicios sociales disponibles son utilizados por residentes primordialmente para el tratamiento de la enfermedad (47.8%) y la solución de problemas de empleo (31.3%). Cuando se preguntó a los residentes por qué no usaban los servicios públicos de ayunda, dieron como razón primordial la falta de conocimientos sobre los servicios disponibles y hasta sobre la existencia y ubicación de los organismos de bienestar social, seguida de la actitud hoscea de los trabajadores sociales (27,6%) y el miedo a la intromisión en su vida privada (13,9%).

Mucha gente pobre tiene un acceso limitado a las instalaciones de recreo. Las razones más citadas son la falta de dinero (68.1%), falta de tiempo (4,6%), de interés (13,1%), la dedicación a actividades culturales (3,0%) sociales (8,1%) o fisiculturales (3,1%). Respecto a las instalaciones necesarias para el esparcimiento, casi la mitad de los cuestionados sugirió como prioridad los campos de juego para niños (49,7%), seguidos de parques (8,7%), gimnasios económicos (3,5%), y salas para ancianos (2,1%).

Cuadro 13. Instalaciones médicas usadas para varios fines.

| | Centro de salud pública (%) | Médicos/ hospitales (%) | Farmacia (%) | Tratamiento doméstico (%) | Ninguna respuesta a la encuesta (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Dolencias menores | 4,5 | 11,3 | 76,0 | 5,5 | 2,7 |
| Enfermedades graves | 5,4 | 70,6 | 3,5 | 2,0 | 18,5 |
| Partos | 1,1 | 20,1 | 2,5 | 36,9 | 33,4 |
| | | | (Parteras) | | |
| Vacuna infantiles | 41,8 | 43,3 | 0 | 7,5 | 7,4 |
| Planificación familiar | 16,9 | 11,5 | 1,7 | 22,0 | 47,9 |

## Mejora de la Vivienda Mediante Autoayuda

Se han realizado esfuerzos de autoayuda mediante el *Saemaul Undong* para mejorar la vivienda. Inicialmente el trabajo se ha limitado a las casas construidas con materiales frágiles y sin espacios y comodidades adecuadas, pero construidas sobre tierras permitidas. La tenencia legal proviene de comprar al gobierno local. Los particulares emprendieron algunas mejoras limitadas, como el reemplazo de los materiales frágiles por otros más durables (p.ej., bloques de cemento para las paredes y tejas para el techo). Aparte de esto, el interés en mejorar las comodidades de estas casas fue poco al comienzo.

Por otra parte, se realizaban mejoras a los asentamientos ilegales que implicaban esfuerzos colectivos. Estos se emprendieron al nivel comunitario de conformidad con el "programa de mejora de la vivienda en el sitio." El programa fue patrocinado habitualmente por el gobierno local, en las postrimerías de los años 1960, antes de que el *Saemaul Undong* estuviese en plena marcha en las zonas urbanas. Según el programa, el gobierno local era responsable de la selección del sitio entre las zonas de asentamientos ilegales. El criterio primordial era la conveniencia de la tierra para uso residencial a largo plazo. Después de la selección del sitio se daba a los residentes la ocupación legal y los permisos para efectuar reparaciones o reconstruir las casas con sus propios esfuerzos.

El caso Itaewon representa un proyecto típico de mejora de la vivienda en el sitio. La gente de este asentamiento ilegal había construido casas de ladrillos de dos o tres pisos después de demoler las pequeñas barracas que habían ocupado previamente. Esto se realizó de manera cooperativa con participación de todos los miembros de la comunidad. Se compraron a crédito los materiales de construcción y se contrataron algunos obreros especializados, como capataces, tejadores, o carpinteros. Los trabajos que debían ser realizados por obreros no especializados fueron hechos por los residentes locales. Dado que la demolición y reconstrucción de las casas se llevó a cabo en secuencia, se tardó casi 3 años para finalizar la construcción de todas las casas dentro de la comunidad. Para poder reembolsar el préstamo los residentes eligieron estructuras apropiadas para el alquiler múltiple. Cada piso formaba una unidad de alojamiento separada con retretes y entradas propios. Mediante este proyecto, la vivienda se expandió de 27 $m^2$ ocupados por las barracas anteriores 54–72 $m^2$ de superficie de piso. De esta manera se hizo posible comprar el título de la propiedad. En consecuencia, los valores de la tierra y la vivienda subieron astronómicamente luego de las mejora.

Después de que el *Saemaul Undong* se atrincheró en las zonas urbanas, el llamado proyecto cooperativo de mejora de la vivienda fue extensamente adoptado en las zonas de viviendas subnormales. Se emprendieron varios tipos de mejora, a saber: reparación (mejora parcial), reconstrucción, y reurbanización total. En las comunidades donde el derecho de ocupación legal no fue otorgado a los residentes, sólo era posible realizar una mejora parcial. En dichos casos, los residentes reemplazaron el techo de paja con tejas o repararon otras partes de sus casas en diverso grado (Fig. 3). Dichas reparaciones implicaban habitualmente una acción de grupo ya que la mayoría de las casas era de propiedad múltiple. El punto fuerte del *Saemaul Undong* fue facilitar dicha acción de grupo, permitiendo que los residentes pudiesen mejorar las casas multifamiliares combinando sus materiales de construcción y otros recursos.

*Fig. 3. Casas mejoradas parcialmente en la comunidad de Madong.*

Las comunidades en que se permitía la ocupación legal presentaban un cuadro diferente. Los residentes podían cambiar substancialmente sus condiciones de vida, inclusive construir una nueva vivienda. El caso Jayang es un buen ejemplo ya que implicó demoler las casas subnormales y construir apartamentos modernos. Los residentes que vivían en barracas provisionales, hechas por ellos con ayuda financiera de organizaciones de caridad, desarrollaron interés en mejorar sus viviendas al mejorar su situación económica. El primer paso hacia la reconstrucción fue la organización por los residentes de unión de crédito comunitaria. Mediante ella, los residentes pudieron financiar la compra parcial de la tierra que ocupaban ilegalmente.

Posteriormente, los residentes organizaron un comité ejecutivo, de 15 miembros, para la construcción de la vivienda, el cual servía de instrumento para realizar gestiones oficiales con el gobierno municipal a fin de obtener permiso para realizar la construcción y obtener ayuda financiera. El gobierno municipal respondió otorgando un préstamo hipotecario de KRW 3 millones (USD 7299) a cada familia eligible. Los residentes contrataron el trabajo técnico de construir los departamentos con superficie de piso entre 54 y 64 $m^2$ a una compañía constructora local. En menos de 2 años el trabajo convirtió la zona en un distrito de apartamentos modernos (Fig. 4). Para ayudar a amortizar el préstamo, muchos residentes alquilaron parte de su unidad a los recién llegados al barrio que habitualmente tenían ingresos más elevados. Hubo algunos hogares que no pudieron beneficiarse de esta mejora — aquellos que no podían permitirse el costo de la construcción, ni siquiera con préstamos del gobierno.

En las comunidades estudiadas en conjunto, las condiciones de la vivienda no han mejorado mucho con el enfoque de autoayuda cooperativo por varias razones. La primera de ellas es que, en su mayor parte, las comunidades estu-

*Fig. 4. Apartamentos construidos mediante actividades cooperativas de autoayuda en la comunidad de Jayang.*

diadas no pudieron reparar o reconstruir casas debido a restricciones legales. En segundo lugar, numerosos residentes no sintieron mucho la necesidad y que sus hogares habían mejorado por esfuerzos individuales. En tercer lugar, hubo la frecuente sensación de que la mejora de la vivienda, especialmente la reconstrucción, era demasiado cara. Finalmente, hubo falta de liderazgo comunitario para estimular la mejora de las casas.

## Mejora de Servicios Urbanos Básicos

Las mejoras más extensas resultantes de activiades de autoayuda involucraban los servicios urbanos básicos. Este énfasis se puede atribuir parcialmente a la política gubernamental que pone de relieve las mejoras físicas como una marca visible del éxito del *Saemaul Undong*. De conformidad con esta política el gobierno suministrará ayuda financiera hasta por el 70–80% del costo de las mejoras. Además, las graves deficiencias en los servicios básicos de las zonas pobres aumentaban el interés en dichos proyectos.

El agua era candidato primordial, ya que su abastecimiento por tubería en algunas de las zonas del estudio era inadecuado. En la mayoría de las zonas de reasentamiento, se suministraba agua mediante grifos públicos construidos por los gobiernos locales y compartidos por los residentes. En cuatro zonas de estudio los residentes mejoraron sus abastecimientos de agua. Típicamente esto involucraba la instalación de estaciones de bombeo o el reemplazo de tuberías inadecuadas para obtener una cantidad suficiente de agua. Los residentes tomaban la iniciativa y compartían parte de los costos de construcción. Habitualmente lograban obtener apoyo logístico y técnico del gobierno local. En otras

*Fig. 5. Una bomba de agua comunitaria de autoayuda en la comunidad de Sanggye.*

comunidades, los residentes construyeron pozos públicos o sistemas de abastecimiento independientes mediante enfoques cooperativos (Fig. 5).

Las mejoras físicas implicaban por lo general la pavimentación de callejuelas del barrio, la construcción de caminos de acceso y la instalación de sistemas de drenaje (Fig. 6). Las callejuelas estrechas y sinuosas desconcertaban a los residentes, tornando muchas comunidades inaccesibles a los vehículos. Los gobiernos locales se mostraban renuentes a construir caminos de acceso a las zonas subnormales ocupadas ilegalmente. En consecuencia, los residentes mancomunaron sus recursos para hacer su comunidad accesible. La construcción de caminos requirió una cantidad substancial de dinero y experiencia en la construcción, lo que a menudo fue suministrado localmente por ingenieros y obreros especializados residentes de las comunidades patrocinadoras.

Otras mejoras de autoayuda incluían la provisión de instalaciones de bienestar comunitario descuidadas, en su mayor parte, por los gobiernos municipales. Los terrenos de juego y centros para ancianos constituían los mejores ejemplos (Fig. 7). Estos fueron construidos por residentes de la comunidad que asumieron los costos del proyecto donde había tierra disponible. Normalmente los gobiernos locales no proporcionaban ayuda financiera.

*Fig. 6. (a) Callejuela en la communidad de Sungnam antes de la mejora. (b) Durante la mejora. (c) Después de la mejora.*

*Fig. 7. (a) Un centro comunitario de autoayuda en la comunidad de Madong. (b) Un centro para ancianos en la comunidad Dandae. (c) Un terreno de juegos para niños de autoayuda en la comunidad de Dandae.*

## Proyectos Generadores de Ingresos

Los proyectos generadores de ingreso que involucran esfuerzos locales de autoayuda son de tres tipos: trabajo para suplementar los ingresos, operación de las uniones de crédito de la comunidad, y operaciones comerciales cooperativas minoristas. Una de las prioridades del gobierno central de Corea es suministrar incentivos a los negocios, tales como las fábricas *Saemaul*, establecidas en áreas rurales. Dichos incentivos, que incluyen beneficios impositivos y ayuda financiera, no han estado a disposición de los comercios establecidos en las zonas residenciales urbanas de bajos ingresos. Hay muchas razones para ello. La primordial es la falta de espacio para alojar dichos establecimientos, restringido por reglamentos municipales. Otro de los obstáculos es la falta de capacidad empresarial y administrativa de los residentes para administrar los negocios. Esto explica las actividades cooperativas de suplemento de ingresos, que rara vez son patrocinados por el sector urbano. Son excepciones las numerosas industrias caseras individuales y los trabajos de artesanía individuales que operan en las comunidades estudiadas y en los que se emplean predominantemente mujeres. A veces los proyectos de autoayuda crean oportunidades de empleo, si bien no siempre permanentes, cuando se ofrecen empleos a los futuros beneficiarios de un proyecto en la obra de construcción para pagar su parte de los costos de construcción.

El segundo tipo de esfuerzo de autoayuda generador de ingresos involucra la operación de la unión crediticia comunitaria. Generalmente organizado y operado en la escala *dong*, la unión de crédito suministra beneficios directos a los propietarios de las casas y a los inquilinos mediante servicios de ahorros y préstamos. Estas uniones de crédito crecieron rápidamente en la mayoría de las comunidades, independientemente del número y extensión de actividades de autoayuda patrocinadas por los residentes. Sin embargo, su ubicación es importante. El hecho de no estar ubicadas en un lugar donde es posible llegar fácilmente a pie podría privarles de clientes. Las uniones de crédito comunitarias realizan asimismo otros servicios, tales como aceptar impuestos y cuotas de servicios públicos, otorgar becas a estudiantes que lo necesitan, patrocinar diversas actividades comunitarias y manejar tiendas cooperativas (Cuadro 14).

El mercado cooperativo al por menor es el tercer tipo de programa generador de ingresos organizado conforme al *Saemaul Undong* (Fig. 8). Sin embargo, las tiendas cooperativas no están organizadas independientemente de la unión crediticia comunitaria. Actualmente operan en las comunidades encuestadas seis tiendas cooperativas y la mitad de ellas se consideran exitosas. Como término medio, las tiendas exitosas tienen volúmenes de ventas que ascienden a KRW 40 millones (USD 56 000) por mes. Todas están convenientemente situadas y son auspiciadas en gran parte por la población local que compra artículos básicos en estas tiendas a un precio 20–30% inferior a los precios normales al por menor.

## Otras Mejoras en Servicios Sociales

Mediante esfuerzos de autoayuda se ofrecen asimismo servicios de inmunización, vacunación y control de la natalidad. En la mayoría de los casos estos están limitados a servicios de referencia. Una comunidad opera un programa

Cuadro 14. Uniones crediticias comunitarias en las comunidades de encuesta.

| | | Capital (millones KRW) | Socios | No. promedio de miembros con créditos por año | Cantidad promedio de créditos (KRW) |
|---|---|---|---|---|---|
| Seúl | Itaewon #2 | 1200 (USD 1.7 millones) | 4358 | | |
| | Yangpyong #2 | 700 (USD 900000) | 1600 | | |
| | Jayang #2 | 233 (USD 330000) | 500 | 3200 | 1000000 |
| | Changshin #2 | 400 (USD 570000) | 1000 | | |
| | Bongcheon #3 | 1000 (USD 1.4 millones) | 1657 | | |
| | Sanggye | 600 (USD 800000) | 2200 | | |
| Daejeon | Sungnam #2 | 200 (USD 300000) | 759 | 1020 | 570000 (USD 800) |
| | Boosa | 100 (USD 140000) | 300 | | |
| Iri | Madong | 100 (USD 140000) | 385 | 540 | 400000 (USD 560) |
| Sungnam | Dandae #1 | 600 (USD 850000) | 1975 | 1100 | 1000000 (USD 1400) |

médico para residentes pobres financiado por un fondo generado por ganancias procedentes de la operación de la unión crediticia comunitaria. La ayuda médica suministrada está limitada a simples tratamientos, chequeos de rutina y referencias para los que necesitan tratamiento posterior. En todas las comunidades el tratamiento médico colectivo es suministrado periódicamente por organismos médicos públicos y voluntarios. Las comunidades se benefician asimismo con equipos médicos despachados especialmente, organizaciones caritativas que se hacen cargo de pacientes que requieren cuidados en zonas de bajos ingresos.

En casi todos los estudios de casos, los servicios recreativos y culturales existentes se pusieron a disposición de las comunidades de estudio mediante el *Saemaul Undong*. Estos varían desde parques comunitarios, terrenos de juego para niños y centros para ancianos construidos mediante esfuerzos de autoayuda, hasta programas de educación ofrecidos a los adultos. A medida que las mejoras físicas en los servicios básicos llegan a su madurez, una mayor parte de los programas de autoayuda se centra en servicios dirigidos a intereses individuales, pasatiempos y actividades que fomentan el civismo. Algunas comunidades han organizado orquestas de música folklórica para entretener a los residentes locales. Mediante esfuerzos de autoayuda comunitarios (Fig. 9) se organizan asimismo reuniones deportivas anuales, certámenes y excursiones, o bien se patrocinan clubes de fútbol y coros femeninos.

En el sector de la educación preescolar se han realizado esfuerzos en toda la nación. Se han organizado asimismo clases nocturnas para jóvenes que han abandonado la escuela y para adultos en capacitación en el empleo, si bien pocos servicios se encuentran dentro de las comunidades estudiadas. Como otro tipo de servicio educativo, se han organizado programas de becas comunitarias en

*Fig. 8. (a) Una unión crediticia comunitaria en la comunidad de Madong. (b) Una tienda cooperativa típica en una pequeña comunidad citadina.*

*Fig. 9. premiación a los ganadores de un certamen comunitario en la comunidad de Yangpyong.*

cinco comunidades estudiadas. Estas operan al nivel *dong*, a medida que los fondos se reciben de la tesorería de la unión crediticia comunitaria. En el caso del *dong* de Dandae, se ha otorgado hasta ahora un total de KRW 1 millón (USD 1400) a estudiantes pobres del ciclo medio y secundarios, desde la creación del fondo en 1978.

La ayuda mutua se practica extensamente entre los residentes conforme al *Saemaul Undong*. A menudo se recolecta dinero, comida y ropa para ayudar a vecinos pobres y gente indigente de otras comunidades. Otra de las comunidades estudiadas suministra asimismo servicios funerarios para el vecindario pobre, mientras que otra ayuda a familias pobres para que puedan mandar sus hijos a la escuela.

## Un Estudio de Caso en la Comunidad de Chulsae (Itaewon)

Aquí se describe la experiencia de autoayuda del barrio de Chulsae, uno de los que figuran en el grupo avanzado, poniéndose de relieve cómo los residentes han mejorado su barrio. Estas mejoras se concentran en la construcción de viviendas gracias a los esfuerzos organizados de la autoayuda cooperativa.

El barrio de Chulsae está situado en la ladera meridional de Namsan, a 4 km del centro de Seúl. Una zona típica de asentamiento ilegal que se urbanizó en los comienzos de los años 1960, el barrio sólo tenía un total de 145 viviendas (895 residentes) en 73 unidades en 1981. A primera vista, la apariencia actual del barrio no es muy diferente de la de una zona residencial ordinaria de ingre-

*Fig. 10. Casas en la comunidad de Chulsae construidas mediante actividades de autoayuda cooperativa de conformidad con el proyecto de "mejora en el sitio."*

*Fig. 11. Callejuela de acceso de autoayuda en la comunidad de Chulsae (de 12 m de ancho y 350 m de largo).*

*Fig. 12. Terreno de juegos para niños hecho por autoayuda en la comunidad de Chulsae.*

*Fig. 13. Recipiente para la recolección de basura comunitaria, hecho por autoayuda en la comunidad de Chulsae.*

sos medios en Seúl. Las casas de ladrillo de dos o tres pisos están alineadas de manera ordenada a lo largo de caminos anchos y bien pavimentados (Fig. 10). Paredes de cemento reforzado y terraplenes de piedra son características físicas prominentes de la vecindad. Ellas sostienen el suelo sólido sobre el que están erigidas las edificaciones. Todos los caminos de acceso están bien pavimentados y son suficientemente anchos para todos los vehículos (Fig. 11). Hay un centro comunitario de dos pisos adyacente a un terreno de juegos para niños, decorado con árboles, flores, bancos y mesas de piedra, y barras paralelas, toboganes y columpios (Fig. 12). Hay también un enorme recipiente comunitario para la basura hecho de cemento donde las amas de casa arrojan la basura que más tarde será recogida por un vehículo municipal (Fig. 13). Un tablero señala el nombre, la dirección y la ubicación de todas las familias que viven en el barrio. En cada lote baldío se han plantado árboles y flores. Este amable ambiente residencial causa una buena impresión. Además se ha logrado mediante actividades de autoayuda cooperativa iniciadas por los residentes durante el decenio pasado.

**Origen del barrio**

El origen del barrio de Chulsae se remonta a la ocupación ilegal de un lugar conocido como "la colina de los arbustos," un polígono de tiro del ejército, desocupado en 1963. Como otras zonas de ocupación ilegal en las grandes ciudades, creció rápidamente mediante la adición de cinco a diez familias por día. Sin embargo, la topografía era desfavorable para la habitación humana. La pendiente de la ladera era muy empinada, en algunos lugares de más de 80 grados, lo que hacía la zona propensa a aludes (Fig. 14). Incluso una pequeña cantidad de lluvia causaba peligrosas inundaciones. Con frecuencia los residentes

*Fig. 14. Casas en Chulsae antes de las mejoras.*

se quedaban fuera de sus barracas durante los días lluviosos por miedo a las avalanchas.

A pesar de este ambiente difícil, el número de barracas aumentó rápidamente. Estas eran hechas de sacos de paja, tiendas, cajas de cartón y hojalata. Solamente una estrecha callejuela (de menos de un metro de ancho) conectaba la zona con el centro del barrio a 1 km de distancia, donde se encontraba una oficina gubernamental *tong*, una estación de autobús e instalaciones comerciales (Fig. 15). No había electricidad, abastecimiento de agua o alcantarillado disponible, ni tampoco servicio de recolección de residuos. El agua se traía de un pozo subterráneo. La basura era arrojada por pequeñas gargantas cerca de las barracas creando un peligro para la salud. La mayoría de los residentes experimentaba inestabilidad en sus ingresos, ánimo y moral. Eran obreros o buhoneros de ingresos mínimos, que sólo podían costearse el alojamiento más humilde. Cuando se podía, abandonaban el asentamiento. Sin embargo, Chulsea nunca había quedaba sola ya que continuaban mudándose al barrio más familias indigentes. De esta manera, la zona fue ocupada continuamente por ocupantes ilegales con limitados recursos financieros y pocas aspiraciones de superación. La pobreza era algo que compartían todos los residentes' provenientes de diferentes lugares desconfiados y en muchos casos hostiles y sin espíritu de colaboración. Como el nombre lo implica, el barrio de Chulsae (pájaro migratorio) estaba situado donde las familias pobres y los nuevos migrantes de las zonas rurales llevaban una vida precaria, con muy pocos de los conocimientos necesarios para adaptarse a la vida urbana.

**Acción Preliminar para la Mejora de la Vivienda**

A pesar de la naturaleza ilegal de la ocupación de esta zona y la escandalosa falta de comodidades vitales básicas, el barrio siguió creciendo. La última

*Fig. 15. Principal callejuela de acceso en Chulsea antes de las mejoras.*

expansión en 1967 trajo a la comunidad más de 100 viviendas. En esta coyuntura el gobierno local se vió obligado a clasificar el barrio como un *tong* separado.

El primer paso para que los residentes organizasen actividades de autoayuda cooperativas se dió a comienzos de los años 1960. El ímpetu directo vino del gobierno municipal de Seúl que abogaba por una política tendiente a eliminar las zonas de ocupación ilegal ubicadas cerca del centro de la ciudad. Esta política era típica de otras políticas impulsadas durante los años 1960 que trataban de abordar el problema de las ocupaciones ilegales, mediante el desalojo obligatorio de los residentes y la reubicación en tierras baldías en la periferia de la ciudad. Generalmente se daba uno o dos meses de preaviso para que la gente abandonase la zona por su propia voluntad. Si no, se realizaba el desalojo obligatorio en el sitio. Esto era llevado a cabo por oficiales locales enviados desde la oficina administrativa por el (pabellón), primordialmente responsable administrativamente del desalojo de los intrusos. En la mayoría de los casos las familias involucradas no tenían otra alternativa que quedarse hasta el último minuto y enfrentar el desalojo forzado. Antes de resignarse a ser desalojados se producían violentos choques con los oficiales. Sin embargo, el barrio de Chulsea sobrevivió a estos choques reaccionando ingeniosamente. En realidad, superando la crisis, proporcionó al vecindario el trampolín necesario para lanzarse a proyectos de autoayuda.

Los valores de Chulsea incluían el liderazgo inteligente y dedicado y la voluntad de los residentes de ayudarse a sí mismos, lo que creaba un ambiente de ayuda mutua. Otra ventaja importante eran las dos *gae* vecinales (una para hombres y otra para mujeres) fomentada por todos los residentes desde 1965. Una *gae* es una institución privada de ahorro mutuo que fue utilizada extensamente durante siglos en Corea. Su objetivo es el ahorro frugal de la comunidad y la promoción de la fraternidad entre sus miembros. Durante la reunión mensual de las *gae* de Chulsae, los residentes tuvieron oportunidades de conocerse personalmente y discutir problemas residenciales comunes. Además, las cuotas mensuales para las *gae* se habían acumulado bastante para formar una caja comunitaria substancial que sería aprovechada posteriormente para mejorar el distrito. Además la práctica regular del ahorro tenía beneficios psicológicos para los residentes, inclusive un fuerte sentido de apego al barrio y de aumento en la confianza en sí mismos.

Un líder nativo, el Sr. Yoon, un voluntario que trabajaba como coordinador sin remuneración, desempeñó un papel muy notable en la iniciación de los esfuerzos de autoayuda para mejorar la comunidad, relacionando a los residentes locales con la oficina del pabellón para diversos asuntos administrativos. Sus frecuentes contactos personales con los residentes le familiarizaron con los problemas de Chulsae y con sus capacidades potenciales de autoayuda. Realizó un gran papel empleando los recursos de autoayuda de los residentes en programas específicos de desarrollo. El primer programa se relacionó con el proyecto de evacuación de los asentamientos ilegales, que se anunció formalmente para el barrio de Chulsae de 1966. Después de reuniones con los residentes, se buscaron canales de comunicación formal con el gobierno local para someter su petición contra el desalojo.

Se enviaron representantes de los residentes a las oficinas municipales para llegar a una solución sobre la ocupación legítima del sitio. Se pidió permiso

para realizar las mejoras necesarias para sus viviendas. Repetidos contactos con las autoridades, conducidos por el Sr. Yoon, y las persistentes apelaciones de los residentes resultaron en que el gobierno suavizó su actitud y suspendió el proyecto de desalojo. Enfrentados con las limitaciones financieras planteadas por una mejora inmediata total de la vivienda, los residentes adoptaron un enfoque de incrementos por el cual los muros exteriores serían reemplazados por bloques de cemento y los techos de hojalata por tejas.

El episodio de la vivienda por autoayuda fue seguido por otras acciones de urbanización, tales como el trazado de 360 unidades de cañerías para aguas residuales bajo la empinada ladera, eliminado así la amenaza de las inundaciones durante la estación lluviosa. Más importante aun, el planeamiento, ejecución y éxito de este proyecto se debió exclusivamente a los esfuerzos mancomunados de los residentes. Era una respuesta a sus necesidades comunes, sin el apoyo del gobierno.

**Proyecto de Mejora de la Vivienda en el Sitio (1968–1971)**

Al demolerse más de una quinta parte del número total de viviendas en Seúl el públicó dirigió su crítica contra el desalojo masivo indiscriminado de los asentamientos ilegales. Efectivamente, en la política de 1968 se registró un cambio que permitía oficialmente llevar a cabo mejoras a la vivienda dentro de las zonas subnormales. Sin embargo, la nueva política especificaba normas de construcción mínimas que debían observarse, en términos del ancho mínimo de los caminos y del tamaño de los lotes para las casas. Lamentablemente las preparaciones anteriores de las casas en el barrio de Chulsae no pudieron satisfacer estas normas. Después de más de tres meses de negociaciones en 1968 se obtuvo un permiso para un proyecto de mejora en el sitio para el barrio. Los residentes negociaron exitosamente con el Ministerio de Defensa, dueño del sitio, el título de la tierra. Los residentes trazaron un plan de mejoras en el sitio. Normalmente, se asignaría un lote de construcción a las dos o tres casas que ocupaban anteriormente unos 27 $m^2$ de tierra. Existía un total de 43 de dichas unidades. También se comenzaron a construir en 1970 casas de dos o tres pisos que ocupaban aproximadamente de 57 a 72 $m^2$ de superficie.

En los almacenes de materiales de construcción del barrio se compraron a crédito cemento, ladrillos, tejas, madera, piedras y mortero. Asimismo se emplearon sobre una base crediticia obreros especializados, como capataces, albañiles, revocadores, entejadores, picapedreros y carpinteros. Las deudas deberían pagarse dos meses después de finalizadas las casas, cuando se alquilaban habitaciones adicionales, produciendo ingresos para las familias.

Se tardó cuatro años (1968–1971) en finalizar todas las mejoras de las casas en el barrio. El éxito del programa resultó en diversos beneficios para los residentes. Las casas eran de buena calidad, superando lo que podía esperarse de la construcción de vivienda de autoayuda emprendida en una zona urbana en depresión. El título de la propiedad fue comprado por los residentes mediante pago completo o un plan quinquenal de cuotas. Los valores de la tierra y de las casas subieron astronómicamente después de las mejoras. El proyecto de mejora exitoso de la vivienda desató asimismo una movilización autosostenida de todos los recursos potenciales necesarios para mejorar las vidas de los residentes en el barrio de Chulsae. Los costos fueron minimizados mediante la con-

tribución de la labor voluntaria de muchos residentes. Se dió empleo a muchos residentes desempleados e subempleados. El barrio tenía la ventaja de que una cantidad de topógrafos, capataces, revocadores, carpinteros y albañiles eran residentes.


Corea, Ministerio del Interior. 1971. Municipal yearbook of Korea. Ministerio del Interior, Seúl, Corea.

_____ 1974. Municipal yearbook of Korea. Ministerio del Interior, Seúl, Corea.

_____ 1980. Municipal yearbook of Korea. Ministerio del Interior, Seúl, Corea.

EPB (Economic Planning Board). 1981a. Advance report of 1980 population and housing census. EPB.

_____ 1981b. The social statistics survey. EPB.

Gobierno Metropolitano de Seúl. 1978. The housing white paper. Gobierno Metropolitano de Seúl, Corea.

_____ 1979. Basic investigation of living conditions for low-income people and its policy implications. Gobierno Metropolitano de Seúl, Corea.

Park, S.Y. 1982. Small area development approaches in Korea. En Misra, R.P., ed., Regional development. Maruzen Asia, Singapur. pp. 217-229.

# Sistema *Saemaul* de Actividades de Autoayuda

Soo-Young Park, Yong-Woong Kim y Ok-Hyee Yang

Las actividades cooperativas de autoayuda de los residentes de la comunidad, especialmente las actividades guiadas por el gobierno, tales como las de *Saemaul Undong*, son promovidas mediante la cooperación entre los residentes, los líderes residentes y los gobiernos locales. Dichas actividades cooperativas se han concebido para movilizar y organizar la inventiva de los residentes y los recursos disponibles de una manera eficaz. Ellas involucran la realización de esfuerzos para que los bienes y servicios necesarios disponibles puedan satisfacer las necesidades de la comunidad local. De esta manera se consideran esenciales para asegurar la participación voluntaria de los residentes y su comprensión del proceso de cooperación. Por consiguiente, este capítulo se centrará en las características de la participación de los residentes y de los papeles de lo líderes y autoridades gubernamentales locales que prestan apoyo en los distritos encuestados. Posteriormente el énfasis se trasladará a la investigación de varios factores que podrían impedir que las actividades de autoayuda cooperativas se conviertan en características autosustentadoras de la vida comunitaria, sometiendo, finalmente, medidas que mejoren las prácticas actuales.

## Características de la Participación de los Residentes

En actividades cooperativas de autoayuda encaminadas a mejorar los servicios comunitarios, las formas de participación varían grandemente según la naturaleza de las actividades y del grado de experiencia. Cuando estas actividades son promovidas con apoyo y orientación del gobierno, o cuando los residentes de la comunidad tienen poca experiencia en programas de autoayuda, su participación podría ser sencillamente servir de mano de obra o participar en los costos. Cuando las actividades no reciben apoyo del gobierno, pero se llevan a cabo con la iniciativa de los residentes, su participación puede involucrar la toma de decisiones en todas las etapas del programa: planificación, ejecución y administración. Muchas actividades cooperativas son promovidas voluntariamente, con escaso o ningún apoyo gubernamental.

La participación puede dividirse en tres etapas: planificación, ejecución y seguimiento. En la etapa de planificación, las actividades cooperativas en la mayoría de los distritos encuestados son guiadas por el gobierno. La participación de los residentes en esta etapa es muy limitada. Generalmente asumen sólo un papel subordinado en decidir si emprenderán o no el proyecto propuesto y, si la decisión es positiva, cómo compartir los costos del proyecto. En la mayoría de los casos, los residentes aprueban y siguen los programas que el líder de la aldea o las autoridades de la ciudad ya han elaborado o realizado. En el caso de las actividades voluntarias en sectores donde los residentes tienen gran

experiencia, la mayor parte de la toma de decisión que sigue a la iniciación del programa se lleva a cabo en las reuniones generales de los residentes.

Para estudiar la forma de participación de los residentes en la etapa de ejecución, es necesario distinguir entre participación de costos y suministro de mano de obra. En la mayoría de los casos, la participación de costos se logra de acuerdo con uno de dos principios alternativos. Uno de ellos es que los residentes que se vania beneficiar se hagan cargo de los gastos. El otro es dejar que los residentes realicen libremente donaciones de acuerdo con sus intereses. Los proyectos encaminados a mejorar servicios comunitarios esenciales, tales como sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado, se financian habitualmente mediante la participación obligatoria de costos. El método de libre donación es adoptado para la construcción de instalaciones comunitarias no esenciales, tales como terrenos de juegos infantiles y salas para los ancianos.

La participación de la mano de obra se logra asimismo de dos maneras diferentes. Una es la contribución directa; la otra involucra inicialmente la contribución del equivalente monetario de la participación de la mano de obra, para luego recuperar el dinero en forma de sueldos mediante la participación personal en el trabajo. Para proyectos cooperativos en pequeña escala los residentes por lo general llevan a cabo el proyecto contribuyendo directamente con su trabajo. Si el proyecto es más grande y son las autoridades municipales las que contraban los servicios de empresas de construcción se adopta el último método mencionado.

Cuando un proyecto está por terminar, la participación de los residentes varía según el proyecto y su ubicación. En el caso de algunos programas dirigidos por el gobierno y en distritos donde los residentes carecen de la capacidad necesaria para llevar a cabo dichos programas, la participación termina casi siempre en la etapa de ejecución. En otros casos, los residentes continúan participando aún en proyectos de evaluación y en operaciones de seguimiento asociados con las instalaciones establecidas mediante sus actividades. Al completarse un proyecto, los residentes reciben informes sometidos por el comité de ejecución sobre el estado final y las cuentas. Si hubiese un superávit en el presupuesto discutirán cómo utilizarlo; posteriormente discutirán en detalle la administración de las nuevas instalaciones construidas.

## Organismos de Residentes y sus Papeles

La participación de los residentes se lleva a cabo mayormente mediante organismos de residentes. Estos organismos son o bien organismos participatorios de residentes o bien organismos representativos de residentes; en este último caso se trata de representantes de los residentes.

Estos organismos de residentes pueden ser temporales, disueltos después de haberse alcanzado el objetivo específico, o permanentes y continuar funcionando de una manera regular. Algunos son informales, todo el mundo es bienvenido y los miembros pueden llegar a conocerse bien; otros son formales, abiertos a grupos selectivos dentro de la comunidad, pero cuyo objetivo es de realizar los intereses comunes de toda la comunidad.

El más típico de los organismos participatorios de residentes es el organismo *tong/ban* (asociación del barrio). Estos organismos están dirigidos por

jefes *tong/ban* que son nombrados por el jefe del *dong*, la más baja de las unidades administrativas locales. Ayudan al jefe *dong* a transmitir las instrucciones de las autoridades gubernamentales locales y a facilitar el traslado de residentes. Además representan a los residentes verificando sus opiniones y transmitiéndolas a las autoridades gubernamentales locales.

Dado que los jefes son muy respetados, los residentes les consultan sobre una amplia gama de problemas personales y comunitarios. Aproximadamente el 60% de los residentes de los distritos encuestados informó que poseen experiencia en la transmisión de ideas a los jefes *tong/ban* o en la consulta con los mismos sobre problemas comunitarios. Esto indica que, respecto a las actividades cooperativas de los residentes, los jefes *tong/ban* constituyen un medio a través del cual se pueden transmitir las opiniones de los residentes a las autoridades gubernamentales. Por consiguiente, pueden desempeñar un importante papel, facilitando las comunicaciones entre el gobierno y los residentes.

Al mismo tiempo, los residentes se reúnen mensualmente en reuniones *ban* (asociación del barrio). Estas reuniones brindan una oportunidad para el intercambio de puntos de vista entre las autoridades gubernamentales locales y los residentes, así como para fomentar la amistad entre los residentes.

En las reuniones *ban*, la gente discute los problemas individuales y comunitarios locales. El *ban* es la organización básica mediante la cual los residentes pueden discutir actividades locales. De acuerdo a entrevistas realizadas con los líderes de la comunidad y funcionarios públicos en los distritos encuestados, las recientes actividades locales de autoayuda (*Saemaul Undong* en particular) se basan predominantemente sobre los deseos de los residentes tal como se han expresado en las reuniones *ban*.

Las solicitudes de los habitantes de servicios urbanos y las mejoras de los ambientes comunitarios, entre otros problemas planteados en las reuniones *ban*, a menudo pueden ser tramitados rápidamente por las autoridades de la ciudad o resueltos mediante los proyectos del *Saemaul*.

El papel más importante de la reunión *ban*, como lo consideran los líderes *Saemaul* de los distritos encuestados, es de resolver los problemas locales de una manera autónoma. A este papel sigue el de transmitir las opiniones de los residentes a los gobiernos locales y hacer conocer a los residentes detalles de la administración gubernamental local. Estos papeles indican que las reuniones *ban* constituyen una parte importante de las actividades cooperativas llevadas a cabo por la población.

Junto con las reuniones *ban*, las reuniones generales de los residentes celebradas en la comunidad o a nivel de aldea brindan oportunidades adicionales a los residentes de participar en programas comunitarios y en actividades de autoayuda.

Además los residentes pueden participar directamente en programas de desarrollo comunitario mediante otras organizaciones. Estas incluyen clubes de mujeres, clubes de ancianos, clubes de jóvenes, y clubes de estudiantes amantes de su pueblo menores de 14 años de edad. Si bien todos los residentes locales son elegibles para participar en las reuniones *ban* y las reuniones generales de los residentes, se espera que solamente las personas interesadas participen en estas organizaciones.

## Líderes en Actividades de Autoayuda y el Papel del Gobierno

Los líderes residentes asumen un papel crítico para asegurar el éxito de las actividades de autoayuda cooperativas, tales como las de *Saemaul Undong*. Los residentes son los constituyentes principales de las actividades de autoayuda locales, pero sus líderes, particularmente sus líderes *Saemaul* constituyen la fuerza motriz que los une para promover los proyectos comunitarios.

Generalmente estos líderes son nombrados por los residentes más que elegidos. Raramente los líderes *Saemaul* son elegidos por los residentes ya sea mediante el voto directo o por la selección abierta. Las personas tácitamente reconocidas como líderes de la aldea por los residentes son recomendadas por el jefe *tong*; luego son nombradas por un alcalde citadino (o un director de distrito).

Los líderes *Saemaul* no son elegidos dado que su papel principal es el de contribuir al desarrollo comunitario sin remuneración y, por consiguiente, existe una escasa competencia entre los residentes para convertirse en líderes *Saemaul*. En la mayoría de los casos los residentes los reconocen hace tiempo como líderes mediante su desempeño probado en actividades aldeanas informales. La ciudad simplemente tiene que descubrir a dicha gente y ratificar formalmente su estado haciéndolos líderes de *Saemaul*.

De esta manera la mayoría de los líderes son nominados y reciben su nombramiento, en vez de buscar el cargo. Esto fue verificado por la reciente encuesta de motivación de los líderes *Saemaul* en las zonas urbanas. De acuerdo con esta encuesta los que se han convertido en líderes *Saemaul* por recomendaciones de otras personas o por nombramiento representaban más del 90% del total. Solamente 9,8% se convirtieron en líderes por su propia iniciativa.

Líderes capaces son generalmente residentes de mucho tiempo que se entienden bien con los otros residentes. Ellos tienden a tener una amplia experiencia y una habilidad probada para cumplir los deberes de los líderes *Saemaul* que implican trabajar con los habitantes y colaborar con las autoridades. También son personas que pueden sacar tiempo para dedicarse a las actividades comunitarias y llevar, al mismo tiempo, una vida estable por tener, por ejemplo, sus propios negocios.

Por otra parte, hay líderes inactivos que tienden a vivir en la comunidad solamente por un breve período. Esta gente carece de la experiencia necesaria para servir eficazmente como líderes *Saemaul* y representar a los residentes de una comunidad. Tienden a vivir una vida inestable, habitualmente empleados por otras personas. A lo sumo sólo son capaces de realizar un papel muy pasivo. Estos líderes inactivos, cuyos papeles son extremadamente limitados, sólo son nombrados para ejecutar proyectos *Saemaul* iniciados por autoridades municipales.

El gobierno, además de los líderes comunitarios, tiene que desempeñar asimismo un papel importante en sostener actividades de autoayuda llevadas a cabo por los residentes mediante la participación voluntaria. Generalmente se requiere una parte considerable de apoyo gubernamental para aumentar la capa-

cidad local de desarrollar programas, especialmente durante la etapa inicial, cuando todavía no se ha despertado suficiente entusiasmo. Por esta razón, el primer papel del gobierno es el de inyectar entusiasmo para ayudar a que los residentes estén más capacitados en la promoción y realización de programas importantes. La mayoría de los proyectos llevados a cabo en los distritos encuestados fueron realizados en programas apoyados por el gobierno, más bien que por iniciativa de los residentes.

Además de los incentivos acordados a proyectos individuales, el gobierno desempeña un papel en la creación de un ambiente favorable para la promoción de actividades de autoayuda. Esto se logra habitualmente mediante relaciones públicas que consisten en medios de difusión, folletos y libros, así como programas educativos y culturales. Asimismo se promueven actividades indirectamente mediante certámenes oratoria *Saemaul*, encuentros deportivos, concursos de creación literaria, exposiciones de sucesos exitosos, reuniones *Saemaul Undong*, visitas a instalaciones industriales, exhibiciones cinematográficas y programas de educación-liderazgo, todos los cuales están organizados bajo los auspicios del gobierno.

En particular, el Instituto Central de Capacitación de líderes *Saemaul* ha estado suministrando programas educativos específicamente encaminados a instruir a estos líderes. La mayoría de los líderes *Saemaul* activos en los distritos encuestados afirma que dichos programas educativos fueron estimulantes, ayudándoles a servir mejor a los líderes.

Asimismo, el gobierno tiene a su cargo el establecimiento de una fundación organizacional para actividades cooperativas de los residentes. Ayuda a los residentes a formar sus propios organismos en asociación con organismos administrativos locales en la ciudad, distrito y *dong*, inclusive el *tong/ban*, que es el organismo básico de residentes.

La forma más popular del apoyo directo gubernamental es la ayuda financiera, tal como el suministro de materiales y fondos operativos necesarios para las actividades cooperativas. La mayor porción del apoyo financiero gubernamental en los distritos encuestados se destinó a mejoras materiales, tales como la construcción de caminos, expansión y pavimentación de carreteras, construcción o mejora de alcantarillas y mejora de sistemas de abastecimiento de agua. Dichos proyectos, financiados en su mayor parte por el tesoro del gobierno, es una carga financiera muy pequeña para los residentes. La ayuda gubernamental, como promedio, financió el 70% del costo total de los proyectos *Saemaul*.

Además las autoridades de la ciudad suministran el apoyo técnico necesario para la concepción y ejecución de los proyectos. A este efecto, cada ciudad o distrito tiene su propio comité asesor técnico, compuesto de funcionarios públicos con cargos de ingeniería civil que están asignados al diseño de proyectos, a la estimación de costos del proyecto, y a la supervisión del trabajo de construcción. El apoyo técnico suministrado por el gobierno ayuda a evitar trabajos defectuosos que, de otro modo, podrían ocurrir debido a la falta de experiencia técnica de los residentes.

## Problemas en Actividades de Autoayuda Cooperativa

Durante el proceso de actividades de autoayuda promovidas por los residentes, surgieron problemas que a menudo están estrechamente ligados a los papeles de los residentes, los líderes y el gobierno. Por lo tanto, deben ser estudiados de manera exhaustiva.

Uno de los problemas surge del limitado número de residentes que participan en operaciones de autoayuda. Además su participación está limitada generalmente a asuntos sencillos, tales como el suministro de mano de obra y participación de costos, y no a problemas importantes planteados durante el proceso de toma de decisiones en cuanto se relaciona a la iniciación y ejecución de proyectos.

Existen varias razones para la participación pasiva de los residentes. En primer lugar, las operaciones propuestas no se han convertido en un tema de gran interés para los inquilinos que pagan alquiler debido al gran énfasis que se hace sobre la mejora física de la vivienda. De esta manera, solamente los dueños de la propiedad se benefician de los proyectos. En segundo lugar, los programas comunitarios no han logrado despertar el interés de los residentes de todas las edades y capas socieconómicas debido a que los programas subrayan la frugalidad y la necesidad de ayudar a los vecinos más necesitados, que frecuentemente no resultan atractivos para los residentes.

Además, muchos aspectos de las mejoras comunitarias en los distritos encuestados se han concretado gracias a la fuerza de la ayuda gubernamental. Asimismo los líderes locales han actuado por iniciativa del gobierno. Por esta razón, habitualmente los residentes no asumen un papel activo en las operaciones de autoayuda. Asimismo dichas operaciones tienden a concentrarse en lograr los objetivos substantivos mejor ilustrados por los esfuerzos que se realizan para mejorar el ambiente físico. Como resultado, generalmente descuidan alcanzar los objetivos del proceso, como lo manifiesta la necesidad de cultivar la capacidad local para realizar localmente determinados proyectos de una manera democrática y eficiente.

Las organizaciones plantean otro problema. No sólo las organizaciones participatorias de residentes sino también las organizaciones representativas de residentes han estado desarrolladas débilmente en las comunidades encuestadas. En dicho caso la personalidad prevalece sobre el consenso comunitario en términos de su efecto sobre las operaciones de autoayuda. La asociación de barrio (*ban*) es la unidad organizacional de barrio más pequeña, pero no parece funcionar adecuadamente como foro para sintetizar la opinión comunitaria. La *ban* constituye en el mejor de los casos un canal que ayuda a facilitar las comunicaciones entre el gobierno y los residentes. Mientras tanto, el *dong*, que supuestamente es un organismo que representa a los residentes, tiene en general una representación tan débil que no puede asegurar una operación autónoma.

La causa fundamental de esta debilidad institucional es que los residentes carecen de capacidad para ejecutar actividades organizadas. Más aún, están pobremente adaptados al tipo organizacional inherente al *Saemaul Undong*. El *Saemaul Undong*, un movimiento iniciado por el gobierno, ha operado hasta ahora al nivel del *dong*. Un *dong* tiene una población de unos 3000–5000 hoga-

res. Es demasiado grande e impersonal para ser una unidad de trabajo efectiva y para promover entre los residentes un sentido de pertenencia y de intimidad con la comunidad. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los miembros oficiales de la organización representativa están seleccionados sin participación directa de parte de los residentes, es decir, sin votación.

El liderazgo es otro sector en que se presentan grandes problemas por falta de líderes voluntarios competentes. Los líderes nativos no pueden permitirse dedicar suficiente tiempo y energía a la tarea. Por consiguiente, las actividades cooperativas tienden a perder ímpetu en muchas unidades comunitarias de pequeño tamaño, especialmente aquellas de los distritos encuestados debajo del nivel *dong*, debido a que adolecen de la escasez de líderes residentes activos y capaces. La voluntad de los residentes comunitarios disminuye y su iniciativa sufre porque los líderes temen que serán sobrecargados con responsabilidades locales. Además la mayoría de los líderes carecen de experiencia. No tienen conocimientos técnicos y no son capaces de dirigir un organismo nativo de una manera independiente. El liderazgo organizado constituye un ingrediente necesario para asegurar el éxito de las operaciones de ayuda en las comunidades urbanas. Bajo un liderazgo débil los residentes sólo pueden emprender una cantidad limitada de trabajo.

La escasez de líderes voluntarios se atribuye a muchos factores. El más familiar es el caso donde los residentes urbanos tienen lugares de empleo que están alejados de sus casas. La mayoría de las cabezas de familia en los distritos encuestados, por ejemplo, están empleados fuera de la comunidad local. Esto les resta tiempo para ser líderes voluntarios, ya que realmente se espera del líder que contribuya una gran parte de su tiempo y energía en beneficio de la comunidad. A veces los líderes están atenazados por el dilema de realizar sus propias tareas personales o los deberes de la comunidad. Se les imponen grandes obligaciones. Les cuesta gran parte de su tiempo personal realizar su papel de liderazgo, un papel que cubre todos los aspectos de las actividades cooperativas se extienden desde persuadir a los residentes indiferentes a apoyar actividades hasta planificar, ejecutar y dar curso a complejas empresas.

Algunos problemas surgen debido a la confusión que rodea al papel que desempeñan los líderes residentes. Uno de dichos problemas es el resultado de poner demasiado énfasis sobre el aspecto moral del papel del líder. Por ejemplo, se da mucha importancia a la misión personal y entusiasmo que se espera de los líderes residentes. Estos han sido considerados como cualidades esenciales de los líderes *Saemaul Undong*, mientras que se descuidan la capacitación en liderazgo y otras habilidades requeridas para la posición.

El gobierno ha sido también responsable de crear algunos de los problemas. En el pasado ha patrocinado actividades comunitarias por su propia iniciativa. A menudo estas actividades no han sido diversificadas. La asistencia gubernamental, aunque ha sido substancial, ha tendido a extenderse solamente a los proyectos que están en favor de mejorar los servicios cívicos mínimos y los servicios materiales básicos de la comunidad. Por otra parte, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas específicas de las comunidades individuales no ha recibido suficiente atención. Dichas comunidades existen bajo una amplia gama de condiciones sociales y demográficas. Los residentes de estas comunidades han expresado asimismo diferentes necesidades y deseos. Otro de los problemas se relaciona con el enfoque paternalista del gobierno. El pater-

nalismo público contrarresta la participación de los residentes. En la medida en que las autoridades públicas son de alguna manera demasiado entusiastas, el efecto es de sofocar las operaciones voluntarias de las áreas locales.

Frecuentemente el gobierno reacciona excesivamente tratando de lograr los mejores resultados posibles en el menor período. Esto plantea serios problemas a los residentes que no se han adaptado completamente al ritmo determinado exteriormente y que no conocen bien la importancia de los objetivos de proceso alcanzables en los programas de autoayuda.

## Recomendaciones de Política

El progreso continuo de actividades de autoayuda en Corea constituye un objetivo nacional, alcanzable solamente cuando los residentes han cobrado conciencia y se preocupan de los beneficios potenciales que pueden surgir de dichas actividades. Todo ello requerirá invitar a los residentes a participar activamente en la promoción de los proyectos y que sean creadores en su ejecución. A este fin las unidades de promoción de actividades deben ser reajustadas. Será también necesario diversificar los patrones de actividades de autoayuda y mejorar los métodos de realizar los proyectos. Al mismo tiempo, el tipo y método de ayuda gubernamental necesita ser reelaborado, con agentes de cambio, asegurándose inclusive los servicios de líderes de residentes y mejorándose su calidad.

Es posible realizar importantes mejoras en estos sectores. se puede recomendar mejoras específicas en base a experiencias pasadas. La primera de ellas se relaciona con el área y extensión de la participación de los residentes. La participación deberá ser expandida mediante una mayor conciencia de los residentes del proceso participatorio y de los beneficios resultantes. En este sentido, se podrá cambiar el objetivo de actividades de autoayuda identificadas. Hasta el presente muchos proyectos patrocinados por la comunidad estuvieron orientados hacia la mejora del ambiente físico comunitario. En algunas zonas, dicha práctica resultó ser socialmente discriminatoria. Es debido a este hecho que en el proceso los inquilinos, que son todavía más pobres que los dueños de las barracas, se convirtieron en un grupo enajenado. Por consiguiente, el único beneficiario era el dueño de la propiedad. Por esta razón los inquilinos enajenados solamente participarán en las actividades cuando estén razonablemente seguros de que obtendrán también algunos de los beneficios. Sin embargo, sólo obtendrán dichos beneficios cuando los proyectos de autoayuda sean diferentes de la práctica anterior de hacer demasiado énfasis en las mejoras materiales. Esto requiere una revisión de las operaciones. La revisión deberá abordar los programas que tienen por objeto aumentar la calidad de las condiciones de vida, tales como una educación temprana, desarrollo de pasatiempos, instrucción cultural, capacitación profesional, y proyectos de aumento de los ingresos. Los proyectos relacionados con los ingresos pueden, de hecho, convertirse en una prioridad al permitir a los residentes una mayor posibilidad de beneficiarse equitativamente, independientemente de si poseen bienes raíces o no.

El cambio recomendado en las actividades-objetivo constituye asimismo una medida importante que responde a una nueva tendencia en *Saemaul Undong*. La tendencia prevaleciente es de dar prioridad a la mejora del ambiente vital sobre la importancia de mejorar la economía del hogar. Esto requiere crear oportunidades generadoras de ingresos para la gente pobre.

El aspecto cultural de las actividades cooperativas puede convertirse asimismo en una prioridad. Una directiva deseable sería de estimular el interés de los residentes de diversos grupos de edad y diferentes antecedentes socioeconómicos en los proyectos de la comunidad. Los residentes pierden todo interés si se hace un énfasis excesivo en mejoras materiales que no les atraen culturalmente. Posteriormente la falta de interés conducirá a bases inadecuadas sobre las cuales se cimentará activamente el desarrollo comunitario promovido.

Como se mencionó anteriormente, las actividades de autoayuda deben comenzar con la participación directa de los residentes y depender de ella. Además, es importante conseguir la participación en la raíz misma en todas las etapas de los proyectos de desarrollo, desde la planificación y toma de decisiones hasta las etapas de seguimiento. El resultado será un marco ideal para las operaciones de autoayuda. Por ejemplo, ayudará a los residentes a realizar sus tareas de una manera más autónoma, dentro de un ambiente de trabajo organizado más sistemáticamente.

Se subraya una y otra vez que las organizaciones de residentes necesitan consolidarse. Para que esta causa progrese será deseable remodelar la unidad operativa básica para ajustarla a una discusión adecuada. El tamaño recomendado más frecuentemente es una unidad de trabajo de 200 a 300 hogares. En esta escala, una distinción física y a veces geográfica de la comunidad puede relacionarse con la disposición socioeconómica de los residentes.

Como se mencionó anteriormente, el *dong* constituye actualmente la unidad operativa básica que sostiene al *Saemaul Undong*. Esto es así en parte porque el gobierno patrocina proyectos a nivel *dong*. Otra razón para ello es que varios organismos representativos y participatorios de residentes están formados a este nivel administrativo. Sin embargo, el *dong*, en su dimensión y composición actuales, composición actuales, se considera una unidad algo inadecuada para hacer progresar el *Saemaul Undong*, ya que no puede crear eficazmente un sentido de cohesión social entre los residentes. Al nivel *dong*, es más improbable que los residentes puedan compartir una concienzación comunitaria. En este contexto, el *dong*, siendo demasiado grande en términos del número de hogares dentro de la unidad, debe ser reorganizado para convertirse en una unidad de trabajo capaz de promover programas comunitarios eficazmente. La composición socioeconómica y demográfica altamente variable de los residentes *dong* explica por qué las comunidades que existen dentro del mismo *dong* tienen a menudo problemas diferentes que requieren muchas soluciones diferentes.

Las organizaciones de residentes *tong/bang* están clasificadas bajo el *dong* y son, en realidad, una subdivisión del *dong*. En medida mucho menor estas organizaciones todavía mantienen la identidad geográfica de la comunidad, pero la composición socioeconómica y demográfica de los residentes sigue siendo variada. En este caso, el problema no es de un tamaño demasiado grande sino demasiado chico en que las operaciones de autoayuda no pueden beneficiarse de la economía de escala. Por consiguiente, se sugiere que muchas comunidades podrían realizar mejor las operaciones de autoayuda si dos o tres *tongs* dentro de una simple comunidad se amalgamasen en una unidad de operación unificada y única. Esta sugerencia equivale al argumento de que una organización de residentes puede servir sus objetivos mejor cuando tiene un tamaño que permita a los residentes sintetizar las necesidades e intereses comunes que se pue-

den traducir eficazmente en programas de trabajo y que puedan realizar todos los miembros de la unidad del barrio.

Respecto al mecanismo participatorio de los residentes, la cuestión primordial es el número limitado. Los números deberían ser suficientes como para sostener a residentes en diversas categorías de edad y grupos de pasatiempos. Dichas organizaciones cumplen con su objetivo adecuadamente si pueden conseguir el máximo número de gente para programas que mejoran la calidad de vida. Huelga decir que deben operar democráticamente.

Los líderes desempeñan un papel crucial para determinar el éxito del *Saemaul Undong*. En este contexto se hace énfasis en el liderazgo nativo mejorado. Los líderes de fuera de la comunidad pueden asimismo contribuir si poseen conocimientos profesionales. En particular pueden buscarse para comunidades que están desprovistas de líderes locales serios y abnegados. Pueden ser buscados junto con organizadores comunitarios profesionales. El mayor mérito del liderazgo efectivo es que puede nutrir el potencial de autoayuda de los residentes. La mancomunidad actual de líderes residentes pueden requerir una mejor capacitación para asumir un papel más positivo, es decir coordinar los intereses diversificados de los residentes de una manera adecuada.

Al llevar a cabo los proyectos cooperativos los líderes residentes podrán apreciar más la adaptabilidad de los residentes. La educación permitirá a los residentes adaptarse cada vez más a ambientes de trabajo variados. La educación puede asimismo estimular a los residentes a ser miembros más independientes y cooperativos en actividades en curso. Al estar mejor informados los residentes pueden ayudar a los líderes a realizar sus funciones más eficientemente mediante líneas de comunicación abiertas. Los organizadores comunitarios pueden desempeñar asimismo un papel positivo al visitar a los líderes de vez en cuando para guiarlos y supervisarlos.

Las realizaciones de líderes capacitados pueden añadir otra dimensión al trabajo comunitario, especialmente cuando realizan sacrificios hasta el punto de abandonar su propio empleo. Sin embargo, se ha dado demasiada importancia a la virtud de liderazgo basado en el propio sacrificio y ha colocado una carga excesiva sobre los líderes. Al mismo tiempo, puede perjudicar la capacidad de los residentes de autogobernarse. Un papel adecuadamente definido para los líderes comunitarios residentes sería el de ayudar, más bien que mandar, a los residentes. No sería el de tomar plena responsabilidad por la realización de todas las operaciones, ya que el liderazgo demasiado entusiasta puede hacer salir el tiro por la culata. No solamente puede desanimar a los residentes de convertirse en participantes maduros, sino también causar discordia y fricción innecesarios entre líderes y residentes. Esto se pondrá especialmente de manifiesto cuando crezca la capacidad de los residentes de autogobernarse.

Un liderazgo pobre y menoscabado podría combinarse con los limitados conocimientos y poca experiencia en asuntos locales de los residentes reduciendo la capacidad local de administrar democráticamente trabajos comunitarios organizados. De esta manera, la educación tanto de residentes como de líderes, debería recibir una alta prioridad.

El apoyo del gobierno es otro sector de preocupación. El enfoque del gobierno a la ayuda financiera está en discusión ya que ha habido largos debates que sugerían que la ayuda pública debería dirigirse hacia el apoyo comunidad-por-comunidad más bien que hacia el apoyo proyecto-por-proyecto.

Este parece ser un argumento razonable ya que la práctica actual ha conducido a los residentes a una dependencia excesiva de programas apoyados por el gobierno. En el proceso, la ayuda financiera del gobierno se ha concentrado sobre proyectos específicos y uniformes pero predeterminados, especialmente los que mejoran la infraestructura de la comunidad. Esta práctica ha excluido el papel significativo que deberían desempeñar los residentes al elegir entre los proyectos que compiten y al ajustar los programas a sus necesidades.

La ayuda financiera podría ser mejor suministrada por el gobierno sin dirigirla hacia un programa específico. El efecto ciertamente estimularía la capacidad autogobernante de los residentes, haciéndolos cada vez más autónomos respecto a la concepción y administración del programa. Reduciría asimismo las actuales limitaciones de proyectos financiados por el gobierno al permitir que los residentes elijan los proyectos que crean más necesarios y que dediquen sus recursos hacia los mismos. De esta manera, se puede esperar una mayor participación local en la ejecución de proyectos seleccionados al permitir a los residentes brindar apoyo público para desarrollar programas que les parezcan adecuados, más bien que el gobierno indique meramente lo que debe hacerse con la ayuda financiera pública.

En actividades cooperativas recientes los residentes se han inclinado a exigir empresas cada vez más diversificadas. En particular existe la creciente necesidad de crear programas de desarrollo social y cultural dentro de las comunidades. Una de las maneras de satisfacer la creciente demanda cultural es la de depender más de los expertos culturales comunitarios, capacitar a expertos locales para promover programas y guiar a los residentes en la búsqueda de dichos programas. Más aún, el gobierno debería extender más apoyo funcional en este sentido de una manera suficientemente flexible para variar en sus detalles y métodos.

Según el carácter específico de las comunidades locales y la capacidad de los residentes, la ayuda gubernamental individualizada en general puede ser más eficaz en operaciones de autoayuda. Ya se ha indicado que en las zonas urbanas indigentes los problemas surgen del ambiente físico pobre y de los diversos impactos socieconómicos sobre los residentes. Existe asimismo una gran laguna de una comunidad a otra respecto a su capacidad para resolver problemas que afectan a toda la comunidad. De esta manera una asistencia rígida y uniforme probablemente no tenga un gran efecto.

Finalmente, todos los proyectos comunitarios financiados por el gobierno deberían ser concebidos para articular procedimientos técnicos. Esto es necesario para asegurar una pericia aceptable. Asimismo los proyectos apoyados por el gobierno deberían involucrar procesos que estimulen la partipación directa y democrática de parte de los residentes. Si una actividad de autoayuda se encamina solamente hacia el logro de objetivos sustantivos por motivos de eficiencia, entonces es posible desconocer el proceso de participación democrática. Posteriormente los residentes perderán probablemente interés en fomentar la autoconfianza y la capacidad administrativa autónoma. Por consiguiente, en todas las etapas, las operaciones de autoayuda deberían asegurar la toma de decisiones mediante la participación democrática de los residentes. Todos, autoridades gubernamentales, residentes y líderes, deberán comprender que esto es más importante que el logro mecánico de metas substanciales.

Si bien algunas de las medidas anteriores no son aplicables a todas las comunidades, se sugieren aquí como una guía para establecer cimientos sólidos en los que se puedan basar las actividades de autoayuda en Corea.

Anexo 1. Actividades de autoayuda realizadas en comunidades avanzadas.

| Comunidad | Actividades emprendidas en las unidades patrocinadoras de barrio | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| Aldea de Chulsae en Itaewon #2, Seúl | Mejoras a la vivienda (la mayoría reconstruidas en el sitio)<br>Construir instalaciones de drenaje<br>Construir y pavimentar camino de acceso<br>Construir centro comunitario<br>Construir sala para ancianos<br>Construir letrinas públicas<br>Construir terreno de juego para niños<br>Construir parque comunitario<br>Tertulias para ancianos<br>Plantar árboles para embellecer a la comunidad<br>Organizar certámenes de oratoria<br>Servicios funerales comunitarios para familias pobres<br>Construir tablero comunitario<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitario<br>Tiendas cooperativas<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Organizar clubes de fútbol matutinos<br>Donaciones para vecinos pobres |
| Zona reurbanizada en Jayang #1, Seúl | Reconstrucción de unidades de vivienda (124 unidades)<br>Construir instalaciones de drenaje (antes de la reurbanización)<br>Pavimentar callejuelas comunitarias<br>organizar unión de crédito comunitario<br>Limpieza callejera cooperativa<br>Organizar ventas de objetos usados | Organizar clubes de fútbol matutinos<br>Organizar clubes de pesca<br>Recopilar materiales residuales para economizar<br>Donaciones para vecinos pobres |
| Zona de Yangwha en Yangpyong #2, Seúl | Reemplazar la principal línea de abastecimiento de agua<br>Construir instalaciones de drenaje<br>Pavimentar callejuelas comunitarias<br>Añadir iluminación callejera<br>Organizar giras culturales para ancianos<br>Varias competencias de juegos vecinos para adultos<br>Inaugurar oficina comunitaria<br>Compra colectiva de artículos estacionales<br>Organizar juegos para adolescentes<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitaria<br>Ortorgar becas<br>Control de tráfico voluntario<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Donaciones para pobres |

(continúa)

Anexo 1. Conclusión.

| Comunidad | Actividades emprendidas en las unidades patrocinadoras de barrio | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| Shinsulgi in Madong, Iri | Reemplazar materiales frágiles de techumbre con pizarra<br>Construir sistema de abastecimiento de agua corriente vecinos comunitario<br>Construir instalaciones de drenaje<br>Pavimentar callejuelas comunitarias<br>Expandir pavimentación de camino de acceso<br>Productos agrícolas<br>Organizar unión de crédito comunitario<br>Tiendas cooperativas<br>Construir centro comunitario<br>Construir sala para ancianos<br>Construir letrina comunitaria<br>Otorgar becas<br>Mantener biblioteca comunitaria<br>Compra cooperativa de utensilios comunes<br>Organizar clubes "Amantes del pueblo natal"<br>Limpieza callejera cooperativa | Recolectar materiales residuales para economizar<br>Donaciones para pobres |

Anexo 2. Actividades de autoayuda emprendidas en comunidades intermedias.

| Comunidad | Actividades emprendidas dentro de unidades vecinales patrocinadoras | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| Aldea Solati en Boosa, Daejeon | Construir una estación de bombeo para el abastecimiento de agua<br>Pavimentar caminos de acceso y servicio, callejuelas comunitarias<br>Construir letrina comunitaria<br>Instalación de luces callejeras<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar una unión de crédito (disuelta)<br>Tiendas cooperativas<br>Instalación de tachos de basura en la calle<br>Organizar excursiones para ancianos<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Donaciones para vecinos pobres |
| Nongol en Dandae #1, Sungnam | Construcción de pozo comunitario<br>Construir y pavimentar caminos de acceso y callejuelas comunitarias<br>Construir sala para ancianos y terreno de juegos para niños<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitario<br>Tiendas cooperativas<br>Mejorar estación de autobús<br>Organizar educación de residentes<br>Otorgar becas<br>Extender apoyo de afiliación a la comunidad rural |

(continúa)

Anexo 2. Conclusión.

| Comunidad | Actividades emprendidas dentro de unidades vecinales patrocinadoras | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| | Plantar flores en parcelas abiertas<br>Reparar y limpiar corrientes comunitarias<br>Construcción de drenaje | Organizar educación para ancianos<br>Otorgar premios para promover la piedad filial<br>Manejar autobús para conducir estudiantes a la escuela<br>Ceremonia matrimonial grupo<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Donaciones a vecinos pobres<br>Organizar juegos atléticos comunitarios |

Anexo 3. Actividades de autoayuda emprendida en comunidades rudimentarias.

| Comunidad | Actividades emprendidas dentro de unidades vecinales patrocinadoras | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| Aldea de refugiados en Sungnam #1, Daejeon | Pavimentar camino de acceso y callejuelas comunitarias<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitario<br>Construir sala para personas de edad<br>Mejorar letrina comunitaria<br>Construir almácigos<br>Organizar clubes de fútbol matutinos<br>Organizar orquesta popular<br>Organizar reuniones para ancianos<br>Organizar reuniones atléticas<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Donaciones para vecinos pobres |
| Mooduki-chon en Changshin #2, Seúl | Construcción de drenaje<br>Pavimentar callejuela<br>Construir centro comunitario<br>Construir puesto de seguridad<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitario<br>Otorgar becas<br>Organizar tertulias para ancianos<br>Recolectar materiales residuales para economizar<br>Instalación de placas con nombre para cada casa<br>Construcción de asta de bandera<br>Donaciones para vecinos pobres |
| Daldongnae en Bongchun #3, Seúl | Expandir y pavimentar callejuelas<br>Limpieza callejera cooperativa | Organizar unión de crédito comunitario<br>Extender apoyo afiliado comunidades rurales |

(continúa)

Anexo 3. Conclusión.

| Comunidad | Actividades emprendidas dentro de unidades vecinales patrocinadoras | Actividades organizadas al nivel *dong* |
|---|---|---|
| | | Organizar ventas de artículos usados |
| | | Recolectar materiales residuales para economizar |
| | | Donaciones a vecinos pobres |
| Zona de reasentamiento en Sanggye #2 Seúl | Pavimentar callejuelas comunitarias | Organizar unión de crédito comunitario |
| | Limpieza callejera cooperativa | Concesión de becas por la unión de crédito comunitario |
| | Construir macizos comunitarios | |
| | Construir asta de bandera | |
| | Construir tablero comunitario | Recolectar materiales residuales para economizar |
| | | Organizar reuniones atléticas |
| | | Donaciones a vecinos pobres |
| | | Ayuda para asilo de ancianos |

# Servicios Urbanos Participatorios en las Filipinas

Exaltación Ramos y Ma. A.A. Román

El hombre enfrenta actualmente una lucha continua por una vida larga, sana y satisfactoria en un ambiente que se deteriora rápidamente. Varias tendencias colocan a la humanidad en una trayectoria que desembocará casi irremisiblimente en una situación desastrosa. Estas incluyen el rápido crecimiento de la población mundial, la aceleración de la industrialización internacional y el aumento del consumo per cápita de varios recursos, todo lo cual resulta en un incremento de la contaminación y otras formas de deterioro ambiental.

La población del mundo en desarrollo prácticamente se ha duplicado entre 1950 y 1980 de 1.7 a 3.3 millones. Esto se refleja claramente en el crecimiento de las ciudades. Algunas de las ciudades aumentan estas cifras hasta en 8% cada año. Un análisis del crecimiento de las ciudades revela que aproximadamente 40,0% del aumento es resultado de la migración y 60,0% del crecimiento de la población. La migración a las ciudades o centros urbanos es típica de naciones donde existen diferencias económicas entre las regiones. Esta es la situación de las Filipinas. Parece haber una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de una región a otra y el volumen y dirección de la migración; en consecuencia se presenta un mayor "estirón urbano" (PREPF 1980).

Con el aumento de la población y la migración acrecentada a los centros urbanos, los formuladores de política en los países en desarrollo expresan su preocupación sobre los efectos de la rápida urbanización, como la superpoblación, el continuo crecimiento de los asentamientos ilegales, la contaminación, congestión del tránsito, y el deterioro de la prestación de servicios básicos. Por consiguiente, la mayoría de la población en la mayor parte de las zonas urbanas pobres vive en un nivel de "urbanización mínima". Esto implica que el ciudadano ordinario solamente posee lo mínimo necesario y algunas veces ni siquiera ésto para sobrevivir en un ambiente urbano (Moore y Smelser 1966).

Los gobiernos han tratado de enfrentar el problema de diversas maneras para influenciar la distribución de la población, con poco éxito. Las políticas explícitas de distribución de la población, tales como el reasentamiento, han sido costosas y han tenido un efecto mínimo sobre el problema. La situación en las comunidades pobres urbanas continúa siendo miserable, sin que las comodidades básicas sean adecuadas para satisfacer las necesidades de la población.

## Prestación de Servicios Urbanos Básicos

Cuando más de 7 millones de personas viven en una superficie de 636 $km^2$ (área total de Manila metropolitana) se requiere gran cantidad de servicios. Se debe recoger, purificar y transportar el agua, y el agua usada, así como los resi-

duos humanos y de otra índole, deben ser eliminados. Se debe generar y distribuir electricidad. Se debe recoger la basura y arrojarla en algún lugar. Se deben organizar servicios de protección y seguridad.

Habitualmente el suministro de servicios urbanos básicos es responsabilidad de un organismo gubernamental. De esta manera, en Manila metropolitana hay un Sistema Metropolitano de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado, una Compañía de Electricidad de Manila (MERALCO), un Comando de Policía de Manila Metropolitana, etc. El modelo es el de la prestación vertical, es decir, el gobierno suministra los servicios, la población paga por ellos y un grupo de administradores y trabajadores asegura su suministro regular.

La grave carencia de servicios en Manila metropolitana y otros centros urbanos muestra el fracaso de este enfoque. En Manila metropolitana, por ejemplo, las encuestas sobre los barrios pobres y las comunidades de asentamiento ilegal han demostrado que el agua se debe buscar habitualmente en fuentes que se encuentran fuera de la casa. Una de las encuestas, realizada a comienzos de los años 1970, mostraba que solamente una tercera parte de los hogares tenía agua de acueducto dentro de la casa (Abueva et al. 1972). Esta conclusión, que indicaba la dificultad del sector urbano pobre respecto a los servicios de agua, ha sido confirmada por los estudios de Hollnsteiner (1975), Laquian (1968, 1979), y Jocano (1975). Otros estudios han indicado deficiencias en los servicios y las instalaciones sanitarias. Un estudio de Hollnsteiner (1975) describe dos de las tres instalaciones de retretes como "primitivas" y revela que solamente uno de cada cinco hogares utiliza un retrete de cierre hidráulico. Los encuestados del estudio de Hollnsteiner mencionan que "la falta de agua transportada al sitio y de letrinas y drenaje convierten a la zona en un lugar sucio, maloliente, infestado por los insectos y las moscas y generalmente de aspecto desagradable." A menudo, la falta de servicios conduce a problemas más graves. El Plan Nacional de Salud (1975–1978) mencionado en un estudio del Banco Mundial, por ejemplo, ha citado el saneamiento ambiental deficiente como uno de los principales factores que contribuyen a la alta frecuencia de enfermedades transmisibles en el país.

La misma inadecuación existe para otros servicios básicos, como la electricidad, en otras ciudades del país. Un estudio reciente del Banco Mundial ha señalado que, al nivel nacional, la infraestructura para servicios como el abastecimiento de agua, el sistema de alcantarillado y drenaje es inadecuada para las necesidades de la población. Dado el aumento de la población y el crecimiento de los centros urbanos dentro del país, se prevé que siga persistiendo la laguna existente entre la demanda y la oferta para servicios entre las comunidades urbanas pobres, o que se aumente en el futuro.

El fracaso del modelo de prestación vertical de servicios ha obligado a muchos residentes urbanos a ayudarse a sí mismos. En muchos barrios pobres y asentamientos ilegales, por ejemplo, la gente ha establecido redes de agua eléctricas ilegales. Han organizado policía comunitaria y brigadas de bomberos, en lugar de depender de las fuerzas policiales. Los líderes locales han movilizado a los pobres para que dependan más de sí mismos, sosteniendo que no pueden depender de las estructuras metropolitana y nacional para la prestación de servicios. Por más interesantes que hayan sido los esfuerzos comunitarios de autoayuda, no han sido efectivos para prestar servicios urbanos básicos. Podrán ser adecuados para asegurar la paz y la seguridad, pero el suministro

de agua potable o de la electricidad es un servicio técnicamente complejo y costoso para estar limitado a un esfuerzo personal.

Las ventajas y desventajas de la prestación de servicios básicos de "arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba" han conducido a la propuesta de utilizar la administración participatoria para hacer los servicios accesibles a un sector urbano pobre. En este enfoque, tanto el gobierno como la comunidad combinan recursos y esfuerzos. El objetivo de este enfoque participatorio, su insumo y requisitos administrativos, sus elementos organizacionales y funcionales y la mejor manera de alcanzarlo, constituyeron los ingredientes principales de este proyecto de investigación.

## Estudio de Servicios Urbanos Participatorios

El principal objetivo de este proyecto de investigación fue el de emprender un estudio de los servicios urbanos básicos disponibles para las zonas de bajos ingresos en tres centros urbanos filipinos. Específicamente tenía por mira: (1) identificar y definir la naturaleza, alcance y magnitud de los servicios urbanos básicos disponibles para las zonas de bajos ingresos, y (2) describir un modelo de administración participatoria y la estructura de apoyo necesaria para ejecutarlo.

En última instancia, todo el proyecto trató de formular un modelo descriptivo de sistema de gestión participatoria que podría depender considerablemente de los esfuerzos conjuntos del gobierno, los residentes de la comunidad y posiblemente el sector privado. Para este fin, se dividió el proyecto en estudios separados, cada uno con un sector particular como objetivo. Los estudios involucraron: (1) un resumen de la prestación de servicios urbanos básicos en cada uno de los centros urbanos, incluso una breve descripción del mecanismo de prestación de servicios y del estado de servicios en la zona; (2) una presentación descriptiva del estado actual de los servicios urbanos básicos en siete comunidades de bajos ingresos de tres centros urbanos filipinos de acuerdo con lo revelado por una encuesta; (3) un estudio del liderazgo comunitario encaminado a determinar quiénes eran los líderes dentro de la comunidad — los participantes potenciales en el sistema de gestión urbano participatorio propuesto; y (4) un estudio de gestión participatoria que abordase el modelo participatorio (construcción del modelo y su aplicación a la comunidad o sitio estudiado) y el sistema de apoyo (la gente necesaria para hacer que el modelo sea operacional).

Los servicios especificados en el estudio fueron elegidos partiendo de la base de deficiencias identificadas en estudios anteriores. Uno de los estudios indicaba que " . . . las deficiencias más graves eran el agua potable, instalaciones de retretes, electricidad y eliminación de la basura. Existen asimismo otras deficiencias en la lucha contra incendios, la salud y el saneamiento, la policía y otros servicios de seguridad, recreación, educación y bienestar social" (Laquian 1979).

Por consiguiente, los servicios estudiados en este proyecto fueron: agua, electricidad, recolección y eliminación de basuras, saneamiento, servicios contra incendios y protección, y servicios médicos, maternales y de salud infantil.

## Metodología de la Investigación

### Situación Actual

Se llevó a cabo un estudio de los datos históricos sobre el crecimiento de las ciudades y los servicios en el país. Se analizaron estudios anteriores sobre el estado de la prestación de servicios en zonas urbanas, especialmente en Manila metropolitana donde abundan los problemas y los estudios.

El estudio revelaba un cuadro claro de los mecanismos de prestación de servicios existentes y las políticas desde el punto de vista del gobierno, así como una reseña del estado de servicios disponibles en barrios pobres y comunidades ilegales, basada en estudios previos.

### Encuesta a los Hogares

Se utilizaron como sitios de encuesta siete comunidades de bajos ingresos de tres centros urbanos, a saber: Krus na Ligas, Barrio Kahilom, y Tramo Wakas en Manila metropolitana; Tejero Dos y Sambag Dos en Cebu City; y Agdao Creek y Matina Aplaya en Davao City. Durante la encuesta se entrevistaron 1197 personas: 515 en Manila metropolitana, 395 en Cebu City, y 287 en Davao City.

En Manila metropolitana se eligieron tres comunidades, designadas como áreas prioritarias o áreas-objetivo para ser mejoradas por el Instituto Nacional de la Vivienda (NHA): Krus na Ligas (en Quezon City), situada al norte de Manila metropolitana; Barrio Kahilom (en Pandacan), ubicado en el corazón de Manila metropolitana; y Tramo Wakas (en Parañaque), en la parte meridional de Manila metropolitana. Al elegir estas áreas se utilizaron tres criterios generales. El primero involucró las características físicas y técnicas de la comunidad: superficie, número de familias, densidad, uso de la tierra, tipo predominante de estructura, y servicios públicos actuales disponibles en la zona. El segundo consistió en razones sociales, tales como adecuación o inadecuación de los servicios sociales, tenencia o duración de ocupación por los residentes, presencia de la organización comunitaria y apoyo. El tercer criterio incluyó consideraciones sobre la adquisición de tierra, tales como costos, procedimientos legales existentes, etc.

En las zonas de Cebu y Davao, se eligieron dos sitios de cada una de ellos con la ayuda de las oficinas de la División de Planificación Regional de la Ciudad (RCPD) y la Mejora y Reasentamiento de Barrios Pobres (SIR) que utilizan más o menos los mismos criterios que se mencionaron anteriormente. La RCPD depende de la Junta de Planificación y Urbanización de la ciudad, una de las ramas ejecutivas de la alcaldía de la ciudad, mientras que la oficina de SIR depende de la estructura regional de NHA. Tejero Dos es una comunidad dentro del distrito comercial central de Cebu City, mientras que Sambag Dos está ubicada en los suburbios de la ciudad. En Davao City, los sitios elegidos fueron Agdao Creek y Matina Aplaya. La primera está situada en el corazón de la ciudad y la última en los suburbios.

El procedimiento de muestreo se llevó a cabo a dos niveles. En primer lugar, de entre todas las comunidades de bajos ingresos en cada uno de los centros urbanos mencionados, se elegieron tres comunidades de Manila metropolitana y dos cada una de Cebu City y Davao City de acuerdo con algunos criterios

(ubicación de la comunidad dentro de la ciudad, antiguedad de la comunidad, etnicidad, y edad relativa de la comunidad). En segundo lugar, se cartografiaron las viviendas existentes en todos los siete sitios, marcándose cada cuarta casa en cada sitio y entrevistándose a un residente en dicha vivienda.

Se diseñó un cuestionario estructurado de 18 páginas para obtener información sobre los servicios urbanos básicos suministrados a los residentes de los sitios estudiados. El cuestionario se dividió en siete bloques, seis de los cuales abordaron los servicios básicos, mientras que los demás contenían preguntas que daban información de fondo sobre los encuestados. Se prepararon dos juegos de cuestionarios: uno de ellos, utilizado en Manila metropolitana, estaba redactado en inglés con una traducción tagalog; el otro juego, para Cebu y Davao, se preparó mediante una traducción cebuano.

Las frecuencias de las respuestas a los puntos del cuestionario se calcularon y convirtieron en porcentajes. Luego los porcentajes resultantes fueron tabulados e interpretados.

**Estudio sobre Liderazgo Comunitario**

El estudio fue realizado en tres de los siete sitios mencionados anteriormente: Krus na Ligas en Manila metropolitana, Sambag Dos en Cebu City, y Agdao Creek en Davao City. Los encuestados fueron elegidos entre los encuestados del estudio de hogares que habían vivido en la zona al menos por 20 años. En total se entrevistaron a 129 encuestados: 46 de Krus na Ligas, 40 de Sambag Dos, y 43 de Agdao Creek.

Para realizar las entrevistas se utilizó un cuestionario estructurado de seis páginas. Las preguntas trataron de extraer los siguientes datos: (1) personas cuestionadas durante situaciones de emergencia, tales como incendios, inundaciones, epidemias y conflictos individuales o de grupo, (2) personas consultadas para que diesen su opinión o consejo sobre política comunitaria, proyectos comunitarios, y cuestiones económicas y de subsistencia, (3) concepto de un buen líder en opinión de los residentes, (4) líderes percibidos dentro de la comunidad, y (5) las personas que se consideraban más influyentes dentro de la comunidad.

Se preparó asimismo un cuestionario estructurado separado para entrevistar los líderes identificados. El cuestionario trató de reunir información de fondo sobre estos líderes: quiénes eran, sus características, sus logros y planes futuros para la comunidad. Los datos recopilados fueron analizados y convertidos en perfiles de estos líderes.

Se interpretaron las respuestas a los puntos/preguntas que solicitaban a los residentes identificar a las personas que consideraban líderes y se estableció un punto de atajo arbitrario para determinar qué líderes identificados podrían considerarse para análisis. Estas respuestas fueron convertidas en porcentajes, tabuladas y más tarde interpretadas. Por otra parte, las respuestas verbatim o textuales a preguntas indeterminadas o abiertas (es decir, concepto de buen líder), fueron resumidas e incluidas en las conclusiones.

Nuevamente se interpretaron, tabularon y más tarde convirtieron en porcentajes las respuestas de los líderes identificados para responder sobre variables socioeconómicas (como sexo, estado civil, edad, período de residencia, nivel

educativo, ocupación y sueldo mensual. De manera similar se resumieron las respuestas verbatim a preguntas abiertas incluyéndose como conclusiones en el informe (Ramos 1983).

### Situación de los Servicios Urbanos Básicos

Como en muchos otros países en desarrollo la población urbana de las Filipinas está creciendo más rápidamente que la población total. En 1960 el 25,0% de la población total vivía en zonas urbanas. Esto aumentó a 32,0% en 1970 y a 36,0% en 1980. Manila metropolitana, el principal centro urbano del país, ya tenía una población de 5,5 millones de habitantes en 1980, con más de una tercera parte en barrios pobres y asentamientos ilegales. Se prevé que para el año 2000 la población de Manila metropolitana ascenderá a 12,6 millones de habitantes, la mitad de los cuales vivirán en estas áreas. Las condiciones no son tan críticas en otras zonas urbanas como Cebu, con 507 000 habitantes, y Davao, con 703 000. Sin embargo, se prevé que en los decenios anteriores al año 2000 las tasas de crecimiento de la población en estas dos ciudades intermedias aumentarán rápidamente al alcanzar Manila metropolitana el punto de saturación, pues contribuirá a ello tanto el aumento de la población natural como el de la migración interna en los centros no metropolitanos.

El rápido crecimiento de la población urbana ha creado una gran presión sobre la prestación de servicios básicos. A pesar de los programas gubernamentales para reforzar o expandir la prestación de servicios existen todavía una escasez aguda, como lo demuestran las largas colas para obtener agua.

Aquí la situación urbana existente será estudiada desde dos perspectivas. Se analizará la disponibilidad de servicios con base en estudios de investigación anteriores, y se discutirá el estado de la prestación de servicios — cuál es el panorama de la "prestación" de servicios, y cuál es el mecanismo o proyecto de prestación de servicios existente.

#### Acceso a los Servicios

Estudios anteriores sobre la disponibilidad de servicios básicos en el país muestran que la condición es generalmente insatisfactoria. La comparación con el nivel de servicios seleccionados entre las zonas urbanas y rurales parece indicar que la situación es mucho mejor en las zonas urbanas que en las zonas rurales (Cuadro 1). Sin embargo, uno de los estudios advierte que estas conclusiones " . . . no significan que los niveles de servicio en las zonas urbanas, ya sea en las Filipinas u otros países de la región, sean adecuados. Por el contrario, habitualmente ocurre lo contrario debido a una combinación de factores, tales como la concentración de las poblaciones de bajos ingresos en las ciudades y la falta de recursos, así como la planificación central de parte del gobierno" (Chander et al. 1979).

Un estudio más reciente ofrece un cuadro similar del estado de los servicios básicos en Manila metropolitana. El estudio, realizado por la Academia de Urbanización de las Filipinas (DAP), llamado el Proyecto de la Estación Meteorológica Social (SWS) de la DAP, fue un realizado rápidamente durante la primera mitad de 1981, con 500 encuestados de varios niveles de ingresos.

Cuadro 1. Niveles de servicio, por hogares, en las Filipinas, 1970.

| Servicios y comodidades | Nacionales (%) | Urbanos (%) | Rurales (%) |
|---|---|---|---|
| Agua transportada por tubería | 24 | 54 | 11 |
| Electricidad | 23 | 60 | 7 |
| Instalaciones de retrete de algún tipo | 63 | 79 | 55 |

Fuente: Yeh y Laquian (1979).

A continuación se da un resumen de las conclusiones:

> El acceso a los servicios públicos es muy desigual, excepto para la electricidad. El *agua* es el problema prioritario absoluto: solamente el 56% tiene una conexión de agua directa; de los que tienen conexión, 43% están insatisfechos con los servicios; los que dicen que el servicio ha empeorado sobrepasan a los que dicen que ha mejorado, y este balance de opinión desfavorable es sostenido vigorosamente por los de la clase E (basado en el estado socioeconómico (SES), esta es la 'clase muy baja'), entre todas las clases. En contraste, la *electricidad*, aparte de estar universalmente disponible en la Manila metropolitana, sólo es considerada insatisfactoria por el 19% y la población considera que ha mejorado desde 1980, obteniendo todavía mejores puntajes de las clases más bajas SES (estado socioeconómico) que de las clases más altas SES.
>
> Existe un consenso claro de que la *recolección* de basura ha mejorado. Sin embargo, el 30% está todavía insatisfecho. El servicio es considerado muy favorable por los pobres (basado en el autopuntaje) y por la clase E; la única opinión desfavorable es de la clase AB.
>
> Existen serios problemas en el sector de *la seguridad pública y la justicia*. Las diferentes clases SES no difieren en sus impresiones. La mitad de la muestra percibe el peligro del robo en las calles de su barrio, y ¾ partes percibe el peligro de robo con allanamiento de morada en sus hogares. Solamente una tercera parte está de acuerdo con que la mayoría de los delitos han sido resueltos por la policía, mientras que dos terceras partes consideran que las víctimas de delitos son reacios a denunciarlos a la policía. La mayoría cree todavía que los delincuentes son enjuiciados, sean ricos o pobres, pero la mayoría no espera que los tribunales traten a ambos sectores con la misma vara.
>
> (Mangahas 1981)

Varios estudios se han concentrado en la prestación de servicios básicos al micronivel — para determinar el nivel de servicios en las comunidades urbanas de bajos ingresos seleccionadas. Los estudios de Laquian (1968, 1972) muestran la extensión de la disponibilidad de servicios en las comunidades de barrios pobres y asentamientos ocupados ilegalmente (Cuadro 2). Una vez más, las conclusiones indican servicios inadecuados para satisfacer las necesidades de la población y una distribución desigual de los servicios según estén involucrados la ciudad, la comunidad y el tipo de servicio.

Las conclusiones de este estudio sobre comunidades urbanas de bajos ingresos están reforzadas por estudios realizados en épocas diferentes y por organismos diferentes. En Manila metropolitana el tipo de servicio disponible es consistente, tal como lo indica el Cuadro 3.

Por consiguiente, el acceso a servicios básicos de residentes comunitarios urbanos de bajos ingresos es lento y no completamente satisfactorio desde

Cuadro 2. Servicios y comodidades seleccionados en comunidades de asentamiento ilegal y barrios pobres en seis ciudades filipinas, 1972.

| Servicios y comodidades | Baguio (%) | Cebu (%) | Davao (%) | Higan (%) | Iloilo (%) | Manila (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Agua transportada por tubería | 68,6 | 90,4 | 54,5 (depende de agua de lluvia o pozo artesano) | 71,8 | 20,0 | 64,5 |
| Tiene electricidad en el hogar | 80,1 | 44,0 | 89,6 | 43,6 | 47,9 | 95,2 |
| Existencia de instalaciones de retrete de algún tipo | 94,9 | 6,8 | 96,4 | 44,0 | 89,0 | 59,7 |

Fuente: Laquian, citado en Castillo (1979).

Cuadro 3. Servicios y comodidades en comunidades de ocupación ilegal y barrios pobres en Manila metropolitana.

| Servicios y comodidades | Barrio Magsaysay (Laquian 1968) | Barrio Magsaysay (Hollnsteiner 1975) | Grace Park, Maypajo, Balic-Balic (Abueva et al. 1972) | Looban (Jocano 1975) | Leveriza (Laquian et al. 1981) |
|---|---|---|---|---|---|
| Agua transportada por tuberías | [a] | [b] | 28.5% (53,0% fuera de la casa) | — | 27% |
| Tiene electricidad en el hogar | 65% | 70% | — | [c] | 90% |
| Existencia de instalaciones de retrete de algún tipo | [a] | 33% | — | Ninguno | 69%[d] |

[a]Los residentes de esta comunidad se quejaron de la falta de agua, caminos e instalaciones de retrete.
[b]El agua se obtiene del matadero de la ciudad, de la casa de inquilinatos, o de las tuberías nacionales vecinas.
[c]El autor observa que algunas familias poseen aparatos de televisión, grabadoras y ventiladores, indicando la disponibilidad de electricidad.
[d]Incluye retretes comunitarios.

el punto de vista de los residentes. Los servicios básicos más a menudo inadecuados eran el agua, vivienda, obras sanitarias, electricidad, y servicios de protección.

### Administración de la Ciudad y Prestación de Servicios

Las ciudades elegidas para el estudio son Manila metropolitana (centro metropolitano del país), Cebu y Davao. Los tres centros urbanos, clasificados como los más progresivos y más densamente poblados del país, están situados en cada uno de los principales grupos de islas del país. Cada ciudad opera una unidad casi autónoma según un estatuto individual.

La prestación de servicios básicos es realizada conjuntamente por los organismos gubernamentales sectoriales o las entidades cuasi-gubernamentales y organismos metropolitanos o citadinos. La administración metropolitana o de la ciudad es la unidad de servicio esencial que asegura la creación y prestación de servicios.

*Manila metropolitana* Manila metropolitana, que está situada en Luzón, ha permanecido como "la conglomeración urbana primordial del país" (Decaestecker 1978). Está formada por cuatro ciudades y 13 municipalidades que forman la zona metropolitana contigua. Constituyendo el centro de casi todas las actividades del país, Manila metropolitana atrae a gran cantidad de inmigrantes a sus zonas de barrios bajos y de asentamientos ilegales ya atestados. En 1980, una tercera parte de la población de Manila metropolitana vivía en zonas de barrios pobres y asentamientos ilegales. En el año 2000 se espera que esta cantidad aumente substancialmente y represente la mitad de la población metropolitana.

El Decreto Presidencial No. 824, emitido por el presidente Marcos el 7 de noviembre de 1975, creaba el Area de Manila metropolitana, llamada asimismo la Región de la Capital Nacional. Se dió a la misma la categoría de corporación pública, brindando un tipo de gobierno de administrador-comisario. Como autoridad de gobierno central que administra la zona, la Comisión de Manila metropolitana (MMC) integra la planificación y la prestación de servicios vitales dentro de su área de servicios. La MMC está organizada bajo un gobernador y tiene los siguientes centros para servir las necesidades de la población: Centro de Acción para la Urbanización de Infraestructura, Centro de Operaciones Barangay, Centro de Operaciones de Ingeniería, Centro de Aplicación y Reglamentación del Plan, Centro de Operaciones de Salud, Centro de Residuos y Ambiental, y Centro de Operaciones de Tráfico.

Las necesidades de servicio básico de la población urbana sobrepasan la capacidad de los organismos gubernamentales de suministrar las mismas. En el sector del agua, el sistema de abastecimiento ha sido descrito como anticuado y descuidado, si bien el Sistema de Abastecimiento del Agua y Alcantarillado Metropolitano (MWSS), el organismo de servicios encargado del sistema de prestación de servicios, ha emprendido un programa para expandir considerablemente su capacidad de abastecimiento del agua.

El agua para satisfacer las necesidades de Manila metropolitana procede de depósitos de las provincias cercanas. Grandemente afectado por el nivel de la precipitación fluvial del país, los niveles de agua son habitualmente bajos; por lo tanto el abastecimiento es inadecuado durante los meses de verano.

En 1975, el MWSS sirvió aproximadamente al 91,0% de la población de Manila metropolitana. El sistema tenía una capacidad de 395 millones de galones por día (1 galón = 4,55 litros), más una capacidad suplementaria de 18 millones de galones por día de los pozos. Asumiendo un requisito diario per cápita de 91 galones, la demanda diaria promedio era de 440 millones de galones, más la capacidad del sistema. En el futuro se espera que el crecimiento de la población supere al abastecimiento, de manera que el servicio seguirá siendo inadecuado.

En términos del alcantarillado, las condiciones son igualmente deficientes. Cuarenta y seis por ciento de la ciudad de Manila tiene un sistema de alcantarillado anticuado que fue instalado a comienzos de los años 1900. Gran parte del sistema de cloacas sigue siendo arrojado sin tratamiento en las vías fluviales y eventualmente en la bahía de Manila. La inundación y el drenaje constituyen asimismo problemas a pesar de los programas gubernamentales del control de inundaciones.

La electricidad de Manila metropolitana es abastecida por la Compañía Eléctrica de Manila (MERALCO). La energía eléctrica está suministrada por la Corporación de Energía Eléctrica Nacional, que es un organismo del Ministerio de Energía encargado del desarrollo de los sistemas de energía que utilizan principalmente fuentes hidroeléctricas. Sin embargo, debido a que se depende del agua de los diques para generar energía, la electricidad ha sido afectada durante los meses de verano, que es cuando ocurren con más frecuencia los cortocircuitos. La energía se suministra asimismo de plantas térmicas petrolíferas; así pues las tarifas de electricidad han aumentado considerablemente desde la crisis energética.

La eliminación de la basura sigue siendo un problema grave, ya que el volumen está muy por encima de la capacidad de eliminación del sistema. Para ayudar a resolver el problema se ha creado un centro especial que depende de la MMC.

Existen varios organismos encargados de suministrar servicios de policía y de protección en la zona metropolitana de Manila. Estos fueron consolidados como Fuerza Policial de Manila Metropolitana dependiente de la Policía Filipina, mediante el decreto presidencial No. 421 emitido en 1974. En razón de que las fuerzas policiales de las ciudades metropolitanas han estado caracterizadas por su fragmentación y limitada capacidad, la protección contra la delincuencia no es eficaz. Asimismo, la proporción de policía respecto a los residentes llega a la cifra irrisoria de 1 : 800. Como resultado, muchos establecimientos comerciales contratan a sus propios guardias de seguridad, las subdivisiones de vivienda vigiladas se han multiplicado y las comunidades cooperan en la formación de rondas o patrullaje nocturno de sus barrios.

En el caso de incendios, los problemas incluyen la coordinación inadecuada de las unidades involucradas, como los servicios públicos, así como instalaciones, equipo y personal insuficientes. El problema se complica con la existencia de códigos y reglamentos de seguridad contra incendios deficientemente observados, la falta de sistemas de extinción de incendio y, en algunos casos, la estrechez de caminos y callejas.

Los servicios de salud son suministrados mediante instalaciones financiadas por la ciudad, como hospitales y dispensarios. El Centro de Operaciones de Salud de Manila metropolitana, coordina la realización de programas de salud. Desde la creación de Manila metropolitana en 1975, ha habido un notable aumento del número de centros de salud barangay y de hospitales. Los servicios de salud, tales como los programas especializados actuales, son prestados por organismos del Ministerio de Salud.

*Cebu City* Cebu City es la capital de la provincia de Cebu y es la ciudad más antigua del país. Una ciudad comercial, Cebu es el centro cultural, educativo, comercial y marítimo de las Visayas. En 1980, la población de Cebu se aproximaba a 0,5 millones. Se espera que crezca aproximadamente a 3,5 millones para el año 2000, en gran parte como resultado de la migración interna.

La ciudad está administrada por un alcalde y un equipo administrativo. Por consiguiente, los servicios son suministrados por las oficinas de la ciudad o por la ciudad con ayuda de otros organismos y ministerios gubernamentales. Un administrador de la ciudad tiene a cargo las funciones de desarrollo de la ciudad, tales como planificación, operaciones, finanzas, empresa pública, y pro-

gramas y proyectos especiales. La prestación de servicios urbanos básicos está, pues, coordinada bajo esta oficina.

El abastecimiento de agua en Cebu City es responsabilidad del Distrito de Agua de Cebu metropolitana (MCWD), creado el 9 de mayo de 1974. El principal objetivo del MCDW es aumentar la cobertura pública del abastecimiento de agua de un nivel actual calculado en 45,0% a por los menos 85,0% de la población total. Para lograr este objetivo, el MCWD ha emprendido proyectos de expansión del servicio.

La electricidad es suministrada por una empresa semipública, la Visayan Electric Company (VECO), que tiene franquicia para operar desde 1972. La energía eléctrica es suministrada por VECO directamente de sus centrales termoeléctricas y de la Empresa Nacional de Electricidad.

La recolección y eliminación de basura sigue siendo un problema en Cebu City, pues la capacidad del organismo responsable está por debajo de los niveles requeridos. Si bien el servicio fue suministrado en el pasado por contratistas privados, actualmente el Ministerio de Servicios Públicos (DPS) está a cargo de la recolección y eliminación de basura, construcción y mantenimiento de todos los sistemas de abastecimiento de agua barangay de la ciudad, así como de la limpieza general. La eliminación de basura constituye un gran problema, ya que el vaciadero de la ciudad, a unos 8 km de la misma, se encuentra abierto y expuesto.

El saneamiento constituye asimismo la responsabilidad del DPS. El drenaje y el sistema de alcantarillado están a cargo de la Oficina de Ingeniería de la ciudad.

La Fuerza Policial Integrada de Cebu está a cargo generalmente de la policía y de los servicios de protección. Esta fuerza ha suministrado capacitación a los *tanods* barangay (guardianes de la paz y del orden) para extender servicios de protección y su personal ha participado en reuniones a nivel de la comunidad.

El departamento local de bomberos suministra servicios de combate de incendios. En realidad, este departamento realiza tres funciones principales: combate contra incendios, protección contra incendios y administración general.

El Departamento de Salud de la ciudad presta servicios de salud y nutrición a los residentes de Cebu City. Sin embargo, los datos indican que esta unidad sólo puede satisfacer el 35–40% de las necesidades de salud de los residentes de Cebu City basado en una proporción deseada de un médico, una enfermera, una partera y un inspector sanitario por cada 5 000–10 000 residentes. A principios de los años 1980 había 30 centros de salud en la ciudad ubicados en cuatro zonas sanitarias.

La prestación de servicios de salud en Cebu City está basada en el Programa de atención médica primaria concebido por el Ministerio de Salud y ejecutado en 1980. Este es un enfoque del desarrollo de la salud en el cual la comunidad define sus propios problemas y necesidades de salud, y concibe y realiza soluciones en colaboración con el gobierno y el sector privado. De conformidad con este proyecto, se establecen puestos avanzados de salud que cubren a 26–30 familias cada uno, encabezados por una partera y asistidos por un auxiliar de salud barangay.

El programa de nutrición de Cebu City forma parte del programa nacional. Su objetivo es el de mejorar el estado nutricional de la población, haciendo énfasis en los grupos de población vulnerables. Se organizaron comités de nutrición barangay en todos los 79 barangays de Cebu City, siendo las zonas prioritarias los que tenían más de 5,0% de alumnos pre-escolares de tercer grado malnutridos. En cuatro años, el comité de nutrición de Cebu City pudo reducir el porcentaje de estos niños del 4,8% al 1,4% en 1979. De manera similar, los decesos de niños de menos de 6 años de edad disminuyó del 40,6% al 33,5% en 1979.

*Davao City* Davao City es una ciudad principal de Mindanao. Su población de 611 311 habitantes (censo de 1980) la hace la segunda ciudad más grande de Filipinas. La población de Davao City se espera a 860 000 en el año 2 000.

Hay ocho distritos dentro de la ciudad y un total de 157 barangays. Se espera en el futuro la expansión de las actividades citadinas con el desarrollo del puerto de la ciudad y un mayor incremento del agricomercio en Mindanao.

Como otras ciudades, Davao City está administrada por un alcalde y un equipo administrativo. Hay cinco secretarías principales en la ciudad involucradas en la prestación de servicios: el Ministerio de Salud, un centro médico, el Departamento de Policía, el Departamento de Bomberos, y el Departamento de Servicios Públicos.

El Distrito de Abastecimiento de agua de la ciudad de Davao (DCWD) está a cargo de la prestación de servicios de abastecimiento del agua en la ciudad. Actualmente los servicios del DCWD representan solamente el 60.0% de la ciudad (18 000 hogares). Otro programa de abastecimiento de agua es el Programa de Abastecimiento de Agua Barangay, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Este programa ofrece tres niveles de servicios: en el lugar de la fuente, en grifos comunitarios o públicos, y en hogares individuales.

La electricidad es suministrada por la Corporación de Luz y Electricidad de Davao. Si bien el servicio en Davao City es eficiente, como lo indica el bajo nivel de apagones, posiblemente no llega a muchos residentes de bajos ingresos en razón de su alto costo.

La recolección y eliminación de basura en Davao City son efectuados por el Departamento de Servicios Públicos mediante la Sección de Recolección de la Basura de la División de Control de Residuos. La basura recolectada de las casas, basureros y receptáculos públicos se arroja a un vaciadero abierto. Sin embargo, en la ciudad todavía se realiza la eliminación indiscriminada de la basura, es decir en zanjas o cunetas.

Respecto a los servicios de policía y protección, el Comando de Distrito de Davao metropolitano (METRODISCOM) está a cargo de mantener la paz y el orden en la ciudad y alrededores. El Consejo de Paz y Orden de la ciudad coordina la comunicación entre los diversos sectores de la ciudad. Unidades de defensa emprenden proyectos de acción cívica.

La lucha contra incendios está a cargo del Departamento de Bomberos de Davao City. En la ciudad existen seis estaciones de bomberos.

Davao City tiene 18 centros de salud principales ubicados en la *población* (centro de la ciudad) y 27 dispensarios primarios o centros de salud barangay. Estos centros forman realmente parte del Programa de Atención Médica Primaria lanzado por el Ministerio de Salud (MOH). De conformidad con este programa el MOH capacita a trabajadores de salud barangay. Cada trabajador de salud barangay sirve aproximadamente a 50 familias.

**Lotes con Servicios y Programas de Mejora de la Comunidad**

Los programas de mejora de barrios pobres han sido introducidos en las Filipinas por el Instituto Nacional de la Vivienda (NHA). El programa principal, el Programa de Mejora y Reasentamiento (SIR) de barrios bajos (o Programa de Mejora Zonal, ZIP, en Manila metropolitana), tiene por objeto mejorar, o introducir en zonas donde no existen, instalaciones y servicios básicos comunitarios, tales como caminos, senderos, sistemas de alcantarillado y de abastecimiento de agua y energía eléctrica, escuelas, centros barangay, centros comunitarios, y clínicas. Se incluye asimismo un programa complementario socioeconómico de salud, saneamiento, nutrición, capacitación de mano de obra, planificación familiar, y oportunidades económicas, tales como empleo. Al emprender el papel principal de este programa, el NHA reconoce que la seguridad, la tierra y la vivienda constituyen necesidades muy importantes y que la prestación de instalaciones básicas es también necesaria para la mejora de la comunidad. La financiación del programa procede del Banco Mundial y del gobierno filipino.

En su principal proyecto ZIP en Tondo, Manila metropolitana, la experiencia del NHA ha incluido la reubicación de las casas; prestación de servicios básicos, tales como abastecimiento de agua y alcantarillado; y el suministro de senderos y caminos. En estos esfuerzos ha desempeñado un papel importante la coordinación de la prestación de servicios de otros organismos gubernamentales, así como los esfuerzos para que las comunidades participen en la toma de decisiones que afectan al programa. En Tondo, así como en Leveriza, por ejemplo, la comunidad participa en asuntos tales como la selección de residentes que serán afectados por el programa y en decisiones relativas a la ubicación de senderos e instalaciones comunitarias. El personal del NHA en el campo ha prestado atención, si bien lentamente, a la consulta comunitaria, aunque no una participación completa.

*El Barangay* Es importante mencionar la estructura del barangay en este estudio. Considerado el nivel básico de la organización formal dentro de la estructura gubernamental, los decretos presidenciales 144 y 159 emitidos en septiembre de 1972 hicieron del barangay el nivel de gobierno más bajo. Un barangay está compuesto habitualmente de unas 100 familias que viven en una zona contigua. En el país hubo 40 000 barangays en 1980.

Un barangay está encabezado por un capitán barangay elegido. Al capitán barangay asisten, en función de la formulación de políticas y coordinación, un consejo barangay y un equipo llamado la comunidad barangay integrada y la brigada de servicio. Estas brigadas han sido formadas para prestar asistencia mutua durante situaciones de crisis: para brindar apoyo comunitario en la prestación de algunos servicios, tales como la paz y el orden mediante el *tanod* barangay; y para difundir información del gobierno a la población.

Mediante la estructura barangay se suministra una mínima cantidad de financiación gubernamental a las comunidades. Este fondo, que constituye una porción del 20% de los impuestos a los réditos internos asignados al gobierno de la ciudad, se convierte en una fuente de poder en el barangay. Se también faculta a los barangays para recopilar contribuciones anuales para proyectos comunitarios, que no excedan los PHP 500 (PHP 7,5 = USD 1), del Fondo de Desarrollo Barangay.

**Resumen**

El estudio de la prestación de servicios muestra que la comisión de la ciudad o metropolitana desempeña un papel muy importante en la prestación de servicios básicos. El servicio se presta, en gran medida sobre una base ascendente-descendente. Sin embargo, existen programas, tales como el Programa de Mejora y Reasentamiento de Barrios Pobres, que comenzó en 1977, y el Programa de Atención Médica Primaria, lanzada en 1980, que fomentan la participación comunitaria, es decir, la identificación de las necesidades de la salud o la toma de decisiones respecto a los procedimientos del proyecto.

El aspecto suministro de la prestación de servicios muestra que las capacidades y recursos del gobierno son generalmente inadecuados para satisfacer las necesidades de la población actual y futura. Se utilizan diferentes modalidades para prestar servicios: los servicios de abastecimiento del agua son supervisados por un organismo nacional, la Agencia Local de Servicios Públicos de Abastecimiento de Agua (LWUA), y administrados mediante distritos de agua establecidos en las ciudades: la distribución de electricidad se lleva a cabo mediante organismos semi-gubernamentales que reciben franquicias para operar; las obras sanitarias constituyen una responsabilidad de organismos u oficinas gubernamentales, tales como la Oficina de Ingeniería de la Ciudad para el drenaje y control de inundaciones; la recolección y eliminación de basura es supervisada por oficinas de la ciudad y el servicio puede ser subcontratado a contratistas privados; y los servicios de salud son suministrados por iniciativa conjunta del Ministerio de Salud y las Oficinas de Servicio de Salud de la ciudad.

Actualmente la prestación de servicios urbanos básicos en las comunidades de bajos ingresos es cada vez más frecuente por intermedio del NHA de conformidad con sus programas SIR o ZIP, en coordinación con la administración de la ciudad y los organismos y ministerios del gobierno participantes. Se necesitan enfoques que permitan a los organismos comunitarios participar de una manera más significativa en estos programas para asegurar la maximización de los beneficios.

## Estudio de Servicios Urbanos Participatorios

### Las Comunidades: Características Físicas

Para este estudio se seleccionaron siete comunidades. Esencialmente son comunidades-objetivos que todavía deben ser mejorados bajo los programas gubernamentales del Instituto Nacional de la Vivienda.

Las características físicas del área revelan el bienestar material de los hogares. Las casas, o *barong-barongs*, están construidas generalmente con materiales livianos, tales como madera, hierro galvanizado, nipa y cartón. Las condiciones son restringidas, de modo que las casas parecen estar apiñadas

apoyándose las unas en las otras, con unos pocos pasadizos angostos y estrechas callejuelas que constituyen el único espacio abierto.

En algunas comunidades la falta de servicios básicos es obvia. El olor de los residuos, los montones de basura y las filas de gente haciendo cola por el agua de grifos públicos abruma los sentidos. Es también evidente la presencia de servicios; por ejemplo, las antenas de televisión muestran que se dispone de servicios eléctricos y la gran cantidad de los centros de salud indica que estos servicios llegan a la comunidad.

**Perfil General de los Encuestados y de los Hogares**

La mayoría de los 1197 encuestados del estudio eran mujeres: 82,1% en Manila metropolitana, 86,6% en Cebu City, y 89,9% en Davao City. De las encuestadas, la mayor parte eran esposas de la cabeza de familia (90,0% en Manila metropolitana, 91,7% en Cebu City, y 96,6% en Davao City), siendo el resto solteras o viudas. Como se esperaba, los encuestados eran predominantemente católicos. La mayoría de los encuestados era de edad mediana (edad promedio 40 años).

Respecto al nivel de educación, los encuestados tenían un promedio de 7,6 años de escolaridad, equivalente al segundo año de escuela secundaria. Los encuestados de Manila metropolitana eran los más educados (7,9 años o sea 2 años de escuela secundaria), mientras que los encuestados en Cebu City y Davao City tenían casi la misma pero ligeramente menos educación (7,5 años para Cebú y 7,4 años para Davao).

De una manera análoga, la mayoría de los encuestados no tenían empleos remunerados dado el bajo nivel de su educación. La mayoría eran amas de casa (66,7% en Manila metropolitana, 68,3% en Cebu City, y 83,0% en Davao City). En Manila metropolitana, aparte de la venta, la ocupación más común de los encuestados era el lavado de ropa. El Cuadro 4 resume algunos datos de fondo sobre los encuestados.

Cuadro 4. Información de fondo sobre hogares estudiados.

| | Manila metropolitana | Cebu City | Davao City | Todas las ciudades |
|---|---|---|---|---|
| Ingreso mensual promedio de hogar | PHP 1392,59 (USD 167,78) | PHP 992,46 (USD 119,57) | PHP 1193,00 (USD 143,77) | PHP 1212,98 (USD 146,14) |
| Ingreso promedio per cápita | PHP 272,06 (USD 32,78) | PHP 199,76 (USD 24,07) | PHP 238,83 (USD 28,78) | PHP 240,36 (USD 28,96) |
| Tamaño promedio del hogar | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 5,8 |
| Número promedio de miembros productivos del hogar | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| Tasa de desempleo | 26,4% | 26,3% | 25,0% | 26,1% |
| Número promedio de hijos | 3,5 | 3,4 | 3,1 | 3,4 |
| Edad promedio de cabezas de familia hombres | 40,6 | 43,2 | 40,2 | 41,4 |
| Edad promedio de cabezas de familia mujeres | 48,8 | 54,5 | 51,9 | 51,7 |
| Edad promedio de cabezas de familia | 41,1 | 44,0 | 40,9 | 42,2 |

USD 1 = PHP 8,30

**Análisis de la Prestación de Servicios**

*Conclusiones Generales* Los resultados del estudio revelan que, en general, los servicios básicos en zonas urbanas de bajos ingresos son inadecuados y constituyen un grave problema en la mayoría, si no en todos los sitios en depresión estudiados. Por ejemplo, no se encuentra agua pura en todos los hogares. Solamente el 16,7% de los hogares encuestados en 7 comunidades tienen líneas de abastecimiento de agua directas (Cuadro 5). Esta proporción es mucho más pequeña que la nacional, lo que indica que el 50,0%, o sea la mitad de toda la población filipina, tenía acceso directo a servicios de abastecimiento de agua en 1979 (NEDA 1981).

Debido a esta falta de abastecimiento regular de agua en sus hogares, la mayoría de los hogares debían depender de una fuente o de una combinación de otras fuentes de agua. Los grifos públicos y pozos artesianos son fuentes igualmente importantes de agua para los residentes de las comunidades urbanas de bajos ingresos estudiadas. Algo más de una cuarta parte (25,7%) buscan el agua en pozos excavados, mientras que ligeramente menos de una cuarta parte (24,2%) dependen de los grifos públicos. Esta condición ha resultado en largas colas de gente que esperan su turno en cualquiera de estas fuentes de agua.

Algunos hogares emprendedores que tienen acceso al agua permiten a los hogares vecinos utilizar sus propios grifos. Si bien el agua obtenida de esta manera se paga, un porcentaje considerable (26,4%) de hogares recurre a este método para asegurar un abastecimiento de agua regular y sin riesgos.

El servicio eléctrico en las zonas urbanas de bajos ingresos es mejor. Un total de 78,4% de los hogares estudiados poseen iluminación moderna mediante la electricidad (Cuadro 6). Este es un aumento substancial sobre el nivel alcanzado en 1970 cuando solamente el 60,0% de la población urbana se beneficiaba de los servicios eléctricos (Chandler et al. 1979). Los hogares que no tienen acceso a estos servicios, recurren al kerosene, madera y carbón vegetal como fuentes de energía. Algunos hogares que cuentan con electricidad utilizan también estos materiales para reducir su consumo de electricidad y, en consecuencia, sus gastos de electricidad.

La eliminación de basura es un problema urgente. El sistema de recolección del gobierno y los camiones volquetes no son capaces de resolver el volu-

Cuadro 5. Distribución[a] percentual de hogares por fuente de agua en tres ciudades filipinas.

| Fuente de agua | Manila metropolitana | Cebu City | Davao City | Todas las ciudades |
|---|---|---|---|---|
| Tubería directa a la casa | 15,2 | 20,3 | 14,5 | 16,7 |
| Conectado al vecino por manguera | 2,1 | 1,8 | 0,7 | 1,7 |
| Grifo público | 40,0 | 19,1 | 2,9 | 24,2 |
| Pozo excavados | 27,9 | 30,8 | 14,8 | 25,7 |
| Buhoneros de agua | 17,1 | 2,6 | 15,1 | 11,8 |
| Traída del vecino | 5,3 | 36,3 | 50,5 | 26,4 |
| Pozo hondo abierto | 6,3 | 1,5 | 34,6 | 11,5 |
| Agua de lluvia | 0,2 | 0,0 | 17,9 | 4,4 |
| *Dumoy* | 0,0 | 0,0 | 16,1 | 3,9 |
| Fuente | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,1 |
| No. de hogares estudiados | 515 | 395 | 287 | 1197 |

[a]Los porcentajes no totalizan el 100% debido a que algunos hogares cuentan con más de una fuente de agua.

Cuadro 6. Distribución percentual de hogares por fuente de electricidad en tres ciudades filipinas.

| Fuente de electricidad | Manila metropolitana | Cebu City | Davao City | Todas las ciudades |
|---|---|---|---|---|
| MERALCO/VECO/Davao Light (con medidor eléctrico) | 69,4 | 61,3 | 47,9 | 61,6 |
| Conectado a otro hogar | 23,0 | 5,7 | 21,0 | 16,8 |
| Sin electricidad | 5,0 | 32,5 | 29,7 | 20,0 |
| Ninguna respuesta | 2,5 | 0,5 | 1,4 | 1,6 |
| No. de hogares estudiados | 515 | 395 | 287 | 1197 |

Cuadro 7. Distribución percentual de hogares por el método de eliminación de basura en tres ciudades filipinas.

| Método de eliminación de basura | Manila metropolitana | Cebu City | Davao City | Todas las ciudades |
|---|---|---|---|---|
| Camión volquete | 50,8 | 34,4 | 3,6 | 34,5 |
| Basurero abierto | 33,3 | 42,8 | 68,1 | 44,4 |
| Quema | 11,9 | 22,2 | 25,3 | 18,5 |
| Entierro subterráneo | 4,0 | 0,5 | 3,1 | 2,6 |
| No. de hogares estudiados | 427 | 360 | 225 | 1012 |

men del material residual a pesar de la adquisición de más camiones volquetes. Solamente el 34,5% de los hogares encuestados elimina su basura de esta manera (Cuadro 7). Como resultado, cada vez más hogares (44,4%) ha recurrido al método de arrojar su basura a un basurero abierto, de la misma manera que sus comunidades. Las zonas más comunes para arrojar la basura son los baldíos, zonas de reclamación, carreteras y lugares de agua estancada, y *esteros* (canales). Sin embargo, dicha alternativa no deja de tener sus desventajas. La basura obstruye los esteros y las tuberías subyacentes instaladas para el alcantarillado y el drenaje, causando inundaciones, problemas con el abastecimiento del agua y otros inconvenientes. Esta práctica representa asimismo en las comunidades un peligro para la salud de la población.

El 21,1% de los hogares encuestados emplea métodos más sanitarios y prácticos para eliminar la basura: 18,5% queman su basura mientras que, 2.6% de los hogares la entierra.

Junto al problema de la eliminación de basura tenemos el problema de la inadecuación de instalaciones sanitarias para asegurar la eliminación apropiada de residuos, que a su vez podría asegurar una mejor salud. Una cantidad significativa (22,2%) de los hogares encuestados no tenía retretes privados. Algunos de estos hogares usan retretes públicos. El retrete más común es el del tipo de flujo manual que se encontró en casi el 50,0% de los hogares visitados. Este es un sistema de retrete muy parecido al retrete de cierre hidráulico, que se encontró solamente en el 11,1% de los hogares. La única diferencia es la ausencia de un mecanismo de baldeo (usado para baldear el contenido del inodoro) en el retrete de flujo manual y su presencia en el retrete de cierre hidráulico. Ambos tipos están conectados a un tanque séptico u otro tipo de depósito de cemento. Otro retrete comúnmente usado es el tipo de pozo abierto (16,8%) que consiste en un pozo que puede estar abierto entera o parcialmente. El retrete de pozo abierto no utiliza el agua y habitualmente no está conectado a un depósito. De esta manera los desechos son canalizados directamente a cuerpos de agua o *esteros* (canales).

Los servicios de incendios y de protección en las zonas urbanas pobres son suministrados por tres grupos comunitarios aparte de los bombreros de la ciudad y de la policía. Un cuerpo de bomberos, habitualmente compuesto de miembros de la comunidad, pero no necesariamente bomberos con certificado, cuyo deber consiste en ayudar a los bomberos de la ciudad, ha sido reconocido como disponible por menos de la mitad (42,0%) de los 1197 encuestados. Un porcentaje de esta magnitud puede considerarse relativamente pequeño. Esto derivaría del hecho de que los incendios han ocurrido raramente, si han ocurrido alguna vez, en cualquiera de las comunidades encuestadas. De esta manera, muchos de los encuestados podrían ignorar la existencia de un cuerpo de bomberos en su comunidad. Otro grupo es la ronda de la comunidad. Como su nombre lo indica, este grupo de voluntarios es responsable de hacer las rondas en la comunidad para asegurar que todo está en orden. Las rondas se efectúan habitualmente en las últimas horas de la noche hasta las primeras horas de la mañana. Un porcentaje mayor (55,9%) de encuestados reconoció a este grupo. El tercer grupo comunitario es el *tanod* barangay. Sus miembros son habitualmente nombrados o seleccionados a mano por los funcionarios locales barangay. Sin embargo, algunos se hacen miembros voluntariamente. El objetivo principal del grupo es el de ayudar a mantener la paz y el orden, así como ayudar a los otros dos grupos en la realización de sus tareas durante situaciones de emergencia, los que retribuyen esta ayuda cuando surge la necesidad. El *tanod barangay* fue reconocido por un vivero importante (90,2%) de encuestados. Además, los estudios sobre el liderazgo, realizados en tres de las siete comunidades, revelaron un punto saliente, a saber que el miembro/líder *tanod* barangay fue mencionado por los encuestados como la persona con quien se pusieron en contacto en casos de conflictos personales o de grupo.

La disponibilidad de servicios médicos y maternales es adecuada para satisfacer las necesidades de los barrios pobres de la ciudad. Las fuentes primarias de servicio médico son los hospitales y los centros de salud comunitarios. Esto está indicado por el hecho de que tres de cada cuatro hogares (74,6%) recurren a servicios hospitalarios cuando uno de los miembros del hogar tiene una enfermedad grave. Una porción considerable de hogares (35,0%) recurre a los servicios de los centros de salud comunitarios cada vez que uno de los miembros de la familia tiene una enfermedad menos grave.

Solamente algunos hogares (8,9%) recurren a los servicios de los médicos en clínicas privadas. Esto se debe probablemente a que los pobres del sector urbano no pueden pagar los honorarios. De esta manera la alternativa de los habitantes de barrios pobres y asentamientos ocupados ilegalmente es el remedio casero. Más de una quinta parte (23,5%) recurre a este método, no muy seguro pero el menos costoso.

Los cuidados maternales son generalmente disponibles como lo indica el hecho de que la mayoría de las mujeres (81,2%) en los sectores de barrios pobres y ocupados ilegalmente recurren a un médico regularmente durante el embarazo. La frecuencia de la consulta es de 1 a 10 veces durante el período de 9 meses. Además, los métodos de planificación familiar han sido reconocidos ampliamente en las clínicas locales de planificación familiar; los métodos más populares son las píldoras anticonceptivas, los dispositivos intrauterinos (IUDs), y los condones. Sin embargo, muchos hogares (51,9%) todavía no utilizan métodos de planificación familiar ni reconocen su importancia. Por lo tanto, la pobla-

ción de los barrios pobres y de ocupación ilegal continúan creciendo y agravando los problemas de servicios urbanos. Los niños en general (solamente el 40,6% de los hogares encuestados indicó que tienen niños de menos de 5 años de edad) reciben atención nutricional. Esta se realiza mediante pan enriquecido, maíz, o leche, que reciben de varios grupos cívicos y congregaciones religiosas.

En conjunto, la prestación de servicios básicos en sectores de depresión del país es inadecuada. Excepto en el caso de servicios eléctricos, que beneficiaron a una cantidad considerable de hogares, el nivel de servicios básicos debe ser mejorado. La prestación de servicios médicos y de salud parece ser mejor que la de otros servicios. Sin embargo, todavía se puede hacer mucho por mejorar la prestación de dichos servicios vitales debido a que una cantidad significativa del sector urbano pobre todavía recurre a los remedios caseros.

Si bien lo explicado anteriormente brinda un cuadro claro del estado de los servicios básicos disponibles a los habitantes de los barrios pobres de la ciudad a nivel nacional, no se indican las disparidades en los niveles de los servicios en las ciudades. Para determinar si existen dichas desigualdades, se presenta una descripción a nivel citadino del estado de los servicios básicos.

*Estado de Servicios al Nivel del Centro Urbano* Manila metropolitana: el abastecimiento del agua en las zonas urbanas pobres de Manila metropolitana es inadecuado. Solamente el 15,2% de los hogares encuestados cuenta con abastecimiento de agua transportada por cañería directamente a sus casas (Cuadro 5). De esta manera, la mayoría de los hogares (40%) busca el agua en los grifos públicos y el 27,9% recurre a pozos excavados de propiedad privada. Los habitantes de los barrios pobres de Manila metropolitana (17,1%) obtienen asimismo el agua de buhoneros o vendedores de agua. En 1980 el agua de un pozo artesiano de propiedad privada se vendía por PHP 0,10 - PHP 0,15 por recipiente, mientras que el agua suministrada por buhoneros fue vendida a PHP 1,00 por recipiente (capacidad promedio 7,3 galones (33,2 litros)).

Por otra parte, casi todo hogar utiliza iluminación moderna, es decir electricidad (Cuadro 6). Se dispone fácilmente de electricidad en el 92,4% de los hogares estudiados en Manila metropolitana, si bien algunos de estos hogares (23,0%) están conectados al medidor de sus vecinos. Solamente el 5,0% de los hogares encuestados no usa electricidad.

El sistema de eliminación de la basura en Manila metropolitana no es tan deficiente como se encontró al nivel nacional. Los camiones volquetes de la ciudad recolectan la basura de aproximadamente la mitad de los hogares encuestados. Una tercera parte de los hogares estudiados utiliza el basurero abierto para arrojar la basura a lo largo de las carreteras, en terrenos baldíos y en cuerpos de agua. Muy pocos hogares se toman el trabajo de quemar sus residuos (11,9%) o enterrarlos (4,0%).

Respecto a las instalaciones sanitarias, más del 80% de los hogares tienen su propio retrete, siendo el tipo predominante el de retrete de flujo manual (67,8%). Solamente 7,0% de los hogares puede costearse un retrete de cierre hidráulico. Algunos hogares (18,9%) no tienen ninguna instalación de retrete en absoluto. Estos hogares recurren al método de quemar o enterrar sus residuos, envolviéndolos y arrojándolos en basureros o a veces en cualquier lugar conveniente.

Los servicios de incendios y de protección constituyen una necesidad básica en Manila metropolitana, constituyendo el centro de la mayoría de las actividades comerciales. Del número total de encuestados, 41,5% reconocieron la disponibilidad de un cuerpo de bomberos en su comunidad. Un mayor porcentaje (48,9%) dijo que existía una ronda y un porcentaje aún mayor (91,1%) reconoció la presencia de un *tanod* barangay en la zona. Por consiguiente, a juzgar por estos datos, se puede decir que se han tomado las medidas de emergencia necesarias para hacer frente a incendios, inundaciones, conflictos, etc., y la población tiene conciencia de la existencia de dichos servicios de protección en sus comunidades, para proteger sus vidas y sus propiedades.

Los habitantes de los barrios pobres de Manila metropolitana obtienen generalmente servicios médicos en los hospitales cuando ocurre una enfermedad seria (64,5%) y en centros de salud o dispensarios cuando la enfermedad no tiene carácter grave (47,2%). Una minoría de los hogares (12,5%) en caso de enfermedades menores, recurre a los servicios médicos de clínicas privadas. Sin embargo, cuando uno de los miembros de la familia se enferma gravemente, el 20,4% de los hogares recurre a médicos privados. Algunos hogares, para evitar honorarios médicos, recurre a los remedios caseros (17,1%).

Las mujeres cuentan asimismo con servicios de salud maternales. La mayoría de los encuestados mujeres (87,2%) se han chequeado regularmente con un médico durante el embarazo, con una frecuencia de 6 a 10 veces. Las encuestadas han reconocido la disponibilidad de dispositivos de planificación familiar en las clínicas locales de planificación familiar. Los métodos más reconocidos son las píldoras anticonceptivas, los dispositivos intrauterinos (IUDs), y los preservativos. Sin embargo, la mayoría de las encuestadas (51,1%) no recurre a los anticonceptivos. Los niños, si bien menos de la mitad (en solamente el 40,9% de los hogares), también reciben atención médica, así como suplementos nutritivos mediante pan enriquecido, suministrados por las escuelas.

Cebu City: El abastecimiento del agua es inadecuado en las dos zonas encuestadas en Cebu City. Solamente el 20% de los encuestados cuenta con servicio de agua transportado por cañería directamente a sus hogares. Un total de 67,1% de los hogares obtiene agua de pozo o de vecinos. Solamente un pequeño número de hogares paga el agua obtenida de pozos, mientras que los que obtienen el agua de los vecinos pagan una cuenta mensual promedio que va de PHP 27,41 a PHP 38,50. El recipiente más frecuente utilizado para buscar agua es un cubo o balde de una capacidad de 5 galones (23 litros). Otra fuente de agua es un grifo público. El precio del agua es de PHP 0,10 por 4 galones (18 litros). La cantidad de agua promedio que necesita diariamente un hogar es de 28,8 galones (130,9 litros).

Como en Manila metropolitana, la electricidad es más accesible que el agua para los habitantes de los barrios pobres de Cebu City. Sin embargo, en comparación con Manila metropolitana, una cantidad menor de hogares (67,0%) tienen electricidad. Casi una tercera parte no tiene acceso a suministros de energía (Cuadro 6) para iluminación, cocina y otros usos. La mayor parte de estos hogares utilizan madera para cocinar, carbón vegetal para planchar y lámparas de kerosén para la iluminación.

La recolección de la basura en las zonas estudiadas en Cebú City es inadecuada. Los camiones volquetes del gobierno de la ciudad han recolectado la

basura solamente en 34,4% de los hogares estudiados. La frecuencia de la recolección varía desde cada día en una comunidad a una vez por semana en otra. Muchos de los habitantes de los barrios pobres (42,8%) recurren al método de arrojar la basura en un basurero abierto; el 22,2% elimina su basura mediante la quema.

Las instalaciones sanitarias en las zonas de barrios pobres y asentamientos ilegales de Cebu City son inadecuadas. El problema se complica por el hecho de que no hay retretes públicos disponibles para satisfacer las necesidades de la gente que no dispone de retretes en sus hogares (12,4%). Además, el 19,7% de los [illegible]es utilizan el pozo abierto como sistema de retrete, que constituye el más ins[illegible]o y más rudimentario de los sistemas de retrete. Solamente el 14,8% de los hogares tiene un retrete de cierre hidráulico. El tipo predominante de retrete es el de flujo manual (53,7%).

Los resultados de la encuesta han revelado que solamente el 34,2% de los encuestados ha reconocido que hay un cuerpo de bomberos disponible en su comunidad. Además, el 55,4% reconocía la disponibilidad de una ronda y el 88,1% la existencia de un *tanod* barangay. Si bien estos porcentajes son menores (en dos casos) que las cifras correspondientes para Manila metropolitana, indican todavía en Cebu City la existencia de grupos comunitarios que prestan servicios a la población en períodos de calamidades y conflictos.

Las fuentes más importantes de servicios médicos a las que recurren los habitantes de los barrios pobres de Cebu City son los hospitales. Un miembro del hogar seriamente enfermo casi siempre es llevado a un hospital para su tratamiento (85,5%). En cambio, los que no están gravemente enfermos asisten a un centro de salud o consultan a un médico en una clínica privada. Sin embargo, en caso de una enfermedad de menor importancia, se recurre más frecuentemente a remedios caseros que a un dispensario o a una clínica privada.

Respecto a servicios de maternidad, la mayoría de las encuestadas (75,9%) se han chequeado regularmente con un médico durante el embarazo (generalmente de 6 a 10 veces en un período de 9 meses). Las mujeres reconocen asimismo la disponibilidad de aparatos de planificación familiar de sus clínicas de planificación familiar. Sin embargo, la mayoría (51,6%) todavía no utiliza actualmente ningún método anticonceptivo. Respecto a la atención médica de los niños, una pequeña cantidad de éstos (32,6% de los hogares estudiados) recibe suplementos nutritivos, a saber leche y maíz, que distribuyen trabajadores sociales o miembros de congregaciones religiosas.

Davao City: Los problemas de abastecimiento de agua son también prevalecientes en las dos zonas de bajos ingresos en Davao City. Solamente el 14,5% de los hogares encuestados tienen líneas directas de abastecimiento de agua. Para aliviar este problema, los residentes recurren a otras fuentes de agua. La alternativa más popular, buscar agua de los vecinos, es un método al que recurre el 50,5% de los hogares. Otra importante fuente de agua es el pozo profundo abierto del que obtienen agua el 34,6% de los hogares encuestados. Aparte de estas fuentes, los habitantes de los barrios pobres de Davao City obtienen su agua de pozos excavados, buhoneros de agua, agua de lluvia, y el *dumoy*, una comunidad que está situada a 10 km de la ciudad propiamente dicha, que cuenta con abundante abastecimiento de agua. Solamente se paga por el agua que se busca de los vecinos o se obtiene de los buhoneros o vendedores. Para

los que buscan el agua de los vecinos, la cuenta mensual promedio va de PHP 24,61 a PHP 42,10 por un promedio diario de agua de 5,3–20,6 galones (24,1–93,6 litros).

Respecto a la electricidad, disponen de ella el 68,9% de los hogares estudiados. Por otra parte, el 29,7% de los hogares encuestados en las dos zonas de Davao City carece de este servicio.

Además de los problemas de abastecimiento de agua y de electricidad, otro de los problemas, que es más crítico en Davao City que en Cebu City o Manila metropolitana, es el de la eliminación de la basura. La recolección de la basura en las zonas estudiadas en Davao City es mínima, si existe en absoluto. Esto está indicado por el hecho de que solamente el 3,6% de los hogares cuenta con servicios suministrados por los camiones volquetes del gobierno de la ciudad para la eliminación de la basura. En consecuencia, el 68,1% de los hogares elimina su basura arrojándola a pozos abiertos y terrenos baldíos. Otros (25,3%) quema sus residuos.

El problema sanitario de las zonas urbanas pobres de Davao City se complica aún más con la inadecuación de instalaciones de retretes, tanto en los hogares como en las comunidades encuestadas. Al nivel de los hogares el 41,8% no dispone de retretes. Además, si bien el 33,4% tienen instalaciones de retrete, éstas son insalubres (sistema de pozo abierto). Un porcentaje mucho menor de hogares (14,2%) tienen retretes de cierre hidráulico y el 10,1% del tipo de flujo manual. Al nivel comunitario, podrán haber retretes públicos accesibles, pero su cantidad es insuficiente para satisfacer las necesidades sanitarias de la población, ya que muy pocos hogares reconocieron su disponibilidad y sólo una cantidad mínima de gente entrevistada ha admitido su uso.

Los servicios de incendios y de protección en Davao City son similares a los disponibles en las otras dos ciudades estudiadas. En el estudio de Davao City, 53,6% de los encuestados reconocieron la presencia de un cuerpo de bomberos comunitario, 69% indicaron la disponibilidad de una ronda, y el 91,6% admitieron que existía un *tanod* barangay.

Las fuentes primarias de atención médica para los residentes de barrios pobres de Davao City son el hospital y los centros de salud comunitarios. Las conclusiones indican que la gente busca tratamiento médico para enfermedades serias en los hospitales (77,4%), y para enfermedades menos serias en los dispensarios (29,3%). Los residentes comunitarios obtienen tratamiento inmediato y apropiado en estos diversos servicios.

Las mujeres de Davao (77,7%), como en las otras ciudades estudiadas, se hicieron chequear regularmente por médicos durante su período de embarazo, haciendo consultas cuyo número de frecuencia era de 1 a 10 veces durante el período de 9 meses. De esta manera, la importancia del cuidado prenatal está bien reconocida en la zona. Los residentes tienen conciencia asimismo de la planificación familiar. Los métodos utilizados más comúnmente son las píldoras anticonceptivas, los dispositivos intrauterinos (IUDs) y los preservativos, que están disponibles en las clínicas de planificación familiar o en dispensarios. Nuevamente, la mayoría de las parejas (53,6%) no utilizan ninguno de estos métodos de planificación familiar. Los niños de Davao City (47,9% de los hogares dijeron que tenían hijos) reciben asimismo suplementos nutricionales, particularmente leche y maíz, suministrados por miembros de congregaciones religiosas.

Resumen: El estado de los servicios básicos en las zonas pobres de Manila, Cebu y Davao dejan mucho que desear. Aun el servicio eléctrico, que es el más accesible de todos los servicios básicos en las comunidades estudiadas, necesita todavía mejoras para poder servir a las comunidades de bajos ingresos de Cebu y Davao. Basado en estos estudios, las deficiencias más críticas ocurren en los sectores del abastecimiento de agua, instalaciones sanitarias y eliminación de la basura — servicios requeridos para asegurar la salud de la población. Si bien no de la misma magnitud, las deficiencias también se registran en los servicios de incendios y de protección, así como en los servicios médicos, maternales y de salud.

Además en las ciudades existen desigualdades en los niveles de servicios. De las tres ciudades estudiadas, los hogares de Davao son los que menos servicios básicos tienen. Los hogares de Manila metropolitana ocuparon el lugar más elevado en el servicio de electricidad y eliminación de la basura, mientras que los hogares de Cebu City ocupaban el primer lugar en lo que se refiere al abastecimiento de agua e instalaciones de retretes.

**Autoayuda y Liderazgo Comunitario**

En este estudio se sostuvo la hipótesis de que la capacidad de una comunidad para suministrar servicios urbanos básicos mediante la autoayuda depende de la naturaleza del liderazgo comunitario. En las Filipinas, las comunidades urbanas de bajos ingresos siguen teniendo organizaciones comunitarias. La conciencia de pertenecer a la comunidad es muy fuerte. Como señaló Jocano (1975) " . . . los residentes dan un gran valor a la vida comunitaria, independientemente de las dificultades económicas y sociales prevalecientes que caracterizan este espíritu comunitario."

En las diferentes comunidades existen tanto organizaciones formales como informales. Las organizaciones formales tienden a estar organizadas alrededor de las funciones barangay. Los consejos barangay son operacionales, igual que grupos tales como la comunidad barangay integrada y las brigadas de servicio y el barangay *Kabataang*. La comunidad barangay integrada y las brigadas de servicio están compuestas de dos grupos: brigadas comunitarias — *tanod* barangay, auxiliares de tráfico, auxiliares de mujeres, brigadas deportivas y de voluntarios — y las brigadas de servicio o de desastres, que prestan ayuda durante inundaciones, incendios, conflictos de grupos y otras situaciones de emergencia. Los comités *ad hoc* pueden estar formados asimismo por el consejo barangay. El barangay Kabataang es una rama juvenil del barangay.

Las organizaciones informales son las formadas entre los residentes, habitualmente para asistencia mutua o autoayuda o para fines específicos tales como la celebración de fiestas. En Krus na Ligas, se han observado cinco de dichas organizaciones, con objetivos que van desde la obtención de títulos de tierras hasta el mantenimiento del bienestar espiritual. En las comunidades existen a menudo grupos informales basados en el parentesco y la identidad regional. El parentesco es un factor que hay que tener en cuenta. En este estudio dos tercios de los encuestados tienen parientes que viven en la zona.

La historia de una comunidad tiene una influencia considerable sobre su nivel de organización. En el caso de Krus na Ligas, así como en el caso de Tondo, la lucha histórica por la propiedad y legitimidad de la tierra une a la gente en

una lucha por una causa común. Este estudio mostrará si la estructura de liderazgo dentro de la comunidad puede posibilitar la administración participatoria o si el liderazgo es efectivo solamente cuando la comunidad está organizada para combatir por una causa común.

**Estudio de Liderazgo Comunitario**

Este estudio, realizado en tres barangays urbanos, Krus na Ligas en Quezon City, Sambag Dos en Cebu City, y Agdao Creek en Davao City, incluyó dos conjuntos separados de entrevistas. El primer conjunto de entrevistas estaba encaminado a seleccionar a líderes reconocidos dentro de la comunidad, efectuando entrevistas a residentes antiguos de los barangays estudiados. El segundo conjunto de entrevistas incluía a los mismos líderes reconocidos. El cuestionario requería alguna información de fondo sobre estos líderes y sus funciones, logros y futuros planes para sus respectivas comunidades.

*Perfil de Encuestados* En Manila metropolitana, basado en el procedimiento de muestreo descrito anteriormente, se mencionaron 46 nombres. De éstos se eligieron 19 personas para análisis, siendo el criterio principal de selección el hecho de que hayan sido mencionadas por los informantes 6 veces.

En Cebu City, se entrevistaron 40 residentes antiguos en Sambag Dos. Durante estas entrevistas se nombraron 62 individuos. Dieciseis de estos fueron considerados para análisis dado que sus nombres habían sido mencionados por lo menos tres veces durante las entrevistas.

Los 43 residentes antiguos entrevistados en Agado Creek, Davao City, mencionaron un total de 111 nombres. De éstos se seleccionaron 13 para análisis, ya que sus nombres fueron mencionados por lo menos cuatro veces durante el estudio.

*Congruencia entre Líderes Formales e Informales* La prominencia del capitán barangay como líder comunitario fue muy evidente en Krus na Ligas y Sambag Dos. Se buscó su ayuda durante situaciones de emergencia y también fueron los líderes consultados más frecuentemente por su opinión o asesoramiento sobre cuestiones comunitarias. Además el capitán barangay era considerado por la mayoría de los residentes antiguos como una persona con calidades de buen líder. En ambas zonas se reconocieron a los capitanes barangay como las personas más influyentes en sus respectivas comunidades.

En Davao City, residentes antiguos reconocieron a dos eminentes testaferros — líder E *purok*/presidente de capilla y el capitán barangay. Ambos fueron consultados durante todas las situaciones de emergencia, así como sobre todos los asuntos concernientes a cuestiones comunitarias. Sin embargo, a diferencia de Manila metropolitana y de Cebu City, el líder E *purok*/presidente de capilla fue la persona mencionada más frecuentemente por los residentes antiguos como un buen líder y la persona más influyente de la comunidad.

Un punto sobresaliente común a todos los sitios estudiados es que la mayoría de los líderes identificados, si no todos, son funcionarios barangay. Otro punto digno de mención es que los funcionarios barangay más importantes son los mencionados más frecuentemente.

Finalmente, es interesante notar que los individuos citados como buenos líderes poseían rasgos de calidad que correspondían a los conceptos de los encues-

tados de lo que constituía un buen líder, es decir que un líder debía ser fiable y considerado, trabajador y capaz de comunicarse con los demás. Además, un líder se consideraba como una persona que respondería a las necesidades de la comunidad con eficacia y con capacidad.

*Perfil de Líderes Comunitarios Identificados* Las encuestas revelaron que la mayoría de los líderes identificados en los tres sitios tenían antecedentes socioeconómicos similares, funciones reconocidas, logros, y planes futuros para sus respectivas comunidades.

En términos del estado socioeconómico de los líderes, se estableció que la mayoría eran varones casados. Análogamente, la mayoría tenía más de 40 años de edad, implicando que el liderazgo está representado por las personas de más edad de la comunidad. Las conclusiones también revelaron que un gran número de líderes habían sido residentes de sus respectivos barangays durante 30 años o más y que durante este período, presumiblemente, habían demostrado ser ciudadanos responsables y capaces de la comunidad. La mayoría de los líderes identificados poseían una educación formal. En Krus na Ligas y Sambag Dos la mayoría de los líderes elegidos había alcanzado el nivel de colegio mayor, mientras que solamente tres de Agdao Creek llegaron a este nivel. Finalmente, los líderes tenían diversas ocupaciones remuneradas, si bien la mayoría ganaba solamente PHP 500 ó menos por mes en Manila metropolitana y Cebu City. Por otra parte, la mitad de los líderes de Davao City, tenía ingresos mensuales de más de PHP 1500.

Respecto a los papeles desempeñados por los líderes en estos tres sitios, informaron que se veían como líderes comunitarios, de apoyo u orientados hacia una tarea. Como líderes comunitarios se consideraban como individuos que realizaban tareas y obligaciones inherentes a los cargos que ocupaban. Por otra parte, los líderes que percibían su papel como de apoyo consideraban que sus responsabilidades eran de brindar apoyo financiero, suministrar incentivo a los diferentes grupos del barangay, brindar ayuda adicional a otros líderes de la comunidad y extender ayuda suplementaria a la gente de la zona. Los líderes que veían su papel como orientado hacia una tarea manifestaban que su responsabilidad consistía en asegurar que sus actividades beneficiasen a la comunidad en conjunto. Además estos líderes organizan y supervisan directamente los asuntos dentro de la zona y aseguran más o menos el éxito de dicho cometido.

Respecto a los logros del líder, proyectos de infraestructura, tales como la construcción de un centro de salud dentro de la comunidad, construcción de mejores caminos para la zona y la adquisición de un lugar para una escuela secundaria, eran considerados como proyectos importantes. Otras realizaciones tenían un carácter sociocultural (a saber: fiestas de la localidad, actividades deportivas, certámenes barangay) o incluían actividades relativas a la limpieza y al embellecimiento de la comunidad, así como al mantenimiento de la paz y el orden. Por último, algunos líderes eran capaces de encontrar soluciones a problemas especiales que acosaban a su comunidad. Por ejemplo, en Krus na Ligas, la principal preocupación era la drogadicción, desnutrición, y el problema del apropiamiento de tierras. En Agdao Creek, las realizaciones de los líderes incluían el mantenimiento de la paz y el orden en la zona. En todas las zonas la unidad y disciplina entre los residentes constituía una prioridad.

Finalmente, los planes futuros de la mayoría de los líderes estaban encaminados hacia la adquisición de títulos de tierra para asegurar la permanencia

de la residencia dentro de la zona, así como el incremento de la infraestructura y el desarrollo comunitario. El énfasis hecho sobre la propiedad de la tierra confirma los resultados de otros estudios que indican que la seguridad de la tierra constituye una preocupación prioritaria de las familias de asentamientos ilegales. Las mejoras en las instalaciones de vivienda y comunitarias son a menudo dramáticas una vez que se asegura a los residentes la propiedad legal.

*Resumen* El estudio del liderazgo comunitario ha demostrado que existe una lucha entre los líderes comunitarios "naturales e informales" y los "líderes oficiales," es decir los oficiales barangay. Basado en las percepciones de estos líderes y las percepciones de los residentes comunitarios, el sello distintivo de los líderes es que están dispuestos a responder a las necesidades de la comunidad. De esta manera, hay grandes esperanzas de que los líderes sean sensibles a los valores, condiciones y necesidades comunitarios y tengan la capacidad de encontrar soluciones a los problemas que surjan.

Con una buena colaboración entre los líderes formales e informales dentro de la comunidad, la gestión de servicio urbano participatorio es posible.

## Implicaciones de Política para la Prestación de Servicios Urbanos Básicos

Los servicios urbanos examinados son básicos para la vida y el bienestar de la población. Por lo tanto, es importante que las comunidades tengan acceso a estas comodidades. Sin embargo, los estudios han revelado que la capacidad de prestación de servicios del gobierno no corresponde al nivel de la demanda, especialmente en las comunidades de bajos ingresos. Se deben desarrollar e institucionalizar estrategias para mejorar la disponibilidad, accesibilidad y la costeabilidad.

### Prestación Integrada de Servicios

El enfoque a la mejora comunitaria y a los sitios y servicios llamados SIR y ZIP coordinan servicios de prestación a comunidades de bajos ingresos. En estos programas se suministra la infraestructura básica para la iluminación, drenaje/alcantarillado y el abastecimiento del agua.

El enfoque ha sido realizado eficazmente en algunas regiones del país. Sin embargo, como es un enfoque relativamente caro no ha sido todavía expandido para incluir a todas las áreas urbanas de bajos ingresos del país. Sitios tales como los estudiados son zonas que todavía están en la lista de espera de proyectos ZIP o SIR. No se ha considerado todavía la mejora de muchas otras zonas.

Debido a que las necesidades de las comunidades abarcan diferentes servicios básicos y a que las prioridades son diferentes, es afortunado que la prestación de servicios básicos sea coordinada por organismos nacionales y citadinos.

### Descentralización y Prestación de Servicios

Las estructuras de la ciudad y de barangay son responsables ante sus constituyentes por el abastecimiento y mantenimiento de los servicios. Por lo tanto, las unidades deberían desempeñar un papel más activo en la prestación de servicios, es decir debería otorgárseles la responsabilidad y los recursos correspondientes.

### Participación Comunitaria

En algunos programas gubernamentales se han utilizado estrategias para que las comunidades participen en la prestación de servicios. Sin embargo, no se ha determinado completamente el grado en que se ha fomentado la participación comunitaria. En muchos discursos se invita retóricamente a la participación, pero no se han elaborado estrategias y opciones.

Un programa que quiera hacer participar a la comunidad sinceramente y no sólo para consulta sino para una participación activa, debe desarrollar estrategias para lograr este fin.

### Política y Prestación de Servicios

La prestación de servicios interesa mucho a los políticos locales que salen en búsqueda de votos. Por tanto, el énfasis estará en la prestación del servicio, la infraestructura o proyectos tangibles, y en la prestación inmediata para que sirva de manera óptima a las elecciones.

Este factor debe ser considerado en los programas de nivel comunal. Hay que reducir los efectos negativos, especialmente si estos conllevan una amenaza a la prestación de los servicios de manera sostenida. Que el líder comunitario formal sea en sí un político tiene implicaciones tanto negativas como positivas. Para disminuir la influencia política sobre los programas de servicios urbanos, hay que educar a los residentes sobre las políticas de la prestación de servicios urbanos, así como sobre las habilidades de negociación.


Abueva, J., Guerrero, S., Jurado, E. 1972. Metro Manila today and tomorrow (final report). Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezón, Filipinas.

Castillo, G.T. 1979. Beyond Manila: Philippine rural problems in perspective. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-116e, 420 pp.

Chander, R. Karunanayake, H., de Vera, J., Yeh, S.H.K. 1979. Housing conditions and housing needs. En Yeh, S.H.K., Laquian, A.A., ed., Housing Asia's millions: problems, policies, and prospects for low-cost housing in Southeast Asia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-104e, 31-49.

Decaesstecker, D.D. 1978. Impoverished urban Filipino families. University of Santo Tomas Press, Manila, Filipinas.

Havelock, R.G., Huberman, A.M. 1977. Solving educational problems: the theory and reality of innovation in developing countries. Unesco, París, Francia. 308 pp.

Hollnsteiner, M.R. 1975. Metamorphosis: from Tondo squatter to Tondo settler. National Economic and Development Authority Journal of Development, 1-2 (2-4), 249-260.

Jocano, F.L. 1975. Slum as a way of life: a study of coping behavior in an urban environment. University of the Philippines Press, Quezón, Filipinas. 203 pp.

Laquian, A.A. 1968. Slums are for people: the Barrio Magsaysay pilot project in urban community development. Local Government Center, University of the Philippines, Manila, Filipinas. 216 pp.

_____ 1972. Slums and squatters in six Philippine cities. Southeast Asia Development Advisory Group, Nueva York, NY, EE.UU.

_____ 1979. Squatters and slum dwellers. En Yeh, S.H.K., Laquian, A.A., ed., Housing Asia's millions: problems, policies, and prospects for low-cost housing in Southeast Asia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-104e, 51-65.

Laquian, A.A., Ellevera, E., Go, S., 1981. Basic services for the urban poor. Integrated Research Center, De La Salle University, Manila, Filipinas.

Mangahas, M. 1981. What happened to the poor on the way to the next development plan? Development Academy of the Philippines, Tagaytay, Filipinas.

Moore, W.E., Smelser, N.J., ed. 1966. Urbanization in newly developing countries. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, EE.UU.

NEDA (National Economic and Development Authority). 1981. Philippine statistical yearbook. NEDA, Manila, Filipinas.

PREPF (Population, Resources, Environment and the Philippine Futures) 1980. Probing our futures: the Philippines 2000 A.D. PREPF, Manila, Filipinas.

Ramos, E. 1983. The delivery of basic services in the three selected Philippine urban centres. Integrated Research Centre, De La Salle University, Manila, Filipinas. Mimeo, 195 pp.

Yeh, S.H.K., Laquian, A.A., ed. 1979. Housing Asia's millions: problems, policies, and prospects for low-cost housing in Southeast Asia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-104e, 243 pp.

# Modelo de Participación Comunitaria

Exaltación Ramos y Ma. A.A. Román

Los servicios básicos en las Filipinas son inadecuados para satisfacer las necesidades de la población de zonas de bajos ingresos. Esto resulta evidente según los estudios realizados en el pasado tanto en el macro como en el micronivel. Aparentemente la situación no ha cambiado según las observaciones de campo y las encuesta realizadas en épocas recientes. Además, esta situación continuará en el futuro a pesar de los esfuerzos realizados por el organismo gubernamental para mejorar la infraestructura y la prestación de servicios, ya que las capacidades proyectadas no satisfarán las necesidades proyectadas de servicios.

Por consiguiente, existe la necesidad de extender los servicios mediante estrategias de participación comunitaria. En el pasado la participación comunitaria se ha buscado mediante algunos proyectos gubernamentales. Además, las rondas demuestran la existencia de estrategias de autoayuda. Por lo tanto, lo que se necesita es un modelo que describa la prestación de servicios de naturaleza participatoria. Esto debería examinarse no sólo como una opción sino también como un enfoque recomendado en planes futuros para el desarrollo urbano.

## Comunidad, Gobierno y Participación

La participación comunitaria significa, tanto por parte del gobierno como de la comunidad, la voluntad de aceptar algunas responsabilidades y actividades. Significa asimismo que el valor de la contribución de cada grupo se ve, aprecia y utiliza. La mera admisión de una minoría o la propaganda no hará que la participación sea significativa. La inclusión honesta de representantes comunitarios como "socios" en la toma de decisiones es lo que hace que la participación comunitaria sea un éxito.

Cuando se lleva a cabo un trabajo de enfoque de participación comunitaria se deben analizar varios factores: (1) motivación, (2) liderazgo comunitario, (3) enfoque del aprendizaje, y (4) recursos para el desarrollo comunitario.

### Motivación

Si se quiere promulgar la interacción y la participación es necesario que existan incentivos para que cooperen ambas partes. Para una comunidad, el interés es resolver problemas locales — problemas que, según se han identificado, afectan a la comunidad. Hay que tener en cuenta que los problemas están

habitualmente localizados. La encuesta indicó que las comunidades tienen niveles diferentes de accesibilidad del servicio. Por consiguiente, lo que constituye un gran problema en una comunidad, por ejemplo la escasez del agua, puede no ser un problema en otra. Las percepciones comunitarias de los problemas pueden asimismo diferir según los valores de los residentes. En el estudio de la Academia de Desarrollo de las Filipinas la gente de nivel de ingresos más bajos, clase E, no consideraba la recolección de basura como un problema. En cambio, los forasteros que examinen las comunidades ilegales y los barrios pobres probablemente considerarían la recolección de basura como un problema importante. Por tanto, las comunidades tienen su propia comprensión de los problemas y los métodos de otorgarles prioridad. Si se percibe que dichos esfuerzos ayudarán a resolver los problemas de la comunidad, se realizarán esfuerzos para desarrollarla.

Los organismos gubernamentales, deben examinar asimismo la cuestión del autointerés. Los organismos del gobierno (o sus funcionarios) deben valorar el insumo de la comunidad si quieren desarrollar un programa que utilice este enfoque. El beneficio al organismo debe ser tangible, es decir que el Instituto Nacional de la Vivienda debe ser capaz de contemplar una cobertura más eficiente de comunidades en términos de los servicios básicos que utilicen una estrategia participatoria; o la compañía de abastecimiento del agua debería ser capaz de lograr una tasa de recolección más alta o un nivel más bajo de pérdida de agua como resultado de conexiones ilegales. De acuerdo a eso también deberían estudiarse y revisarse los indicadores utilizados para medir el rendimiento del personal de dichos organismos.

**Liderazgo Comunitario**

Si una comunidad ha de desempeñar un papel más participatorio, se deberá examinar su organización. Definitivamente una comunidad fragmentada no será capaz de ejercer influencia. Mientras más organizada esté una comunidad, mejor equipada estará para participar en el desarrollo.

Los estudios de liderazgo han demostrado que las comunidades tienen muchas organizaciones formales e informales. Además los datos indican la existencia de una estructura de liderazgo, siendo el capitán del barangay el líder comunitario global que haya elegido la población, especialmente en los sitios de Manila metropolitana y Cebu. En Davao City, un líder de sección que era asimismo presidente del grupo eclesiástico, fue elegido por el pueblo como líder de barangay. Durante situaciones de emergencia y discusiones sobre problemas comunitarios, se identificaron también como líderes a médicos locales y a oficiales del ejército.

La popularidad del capitán del barangay y otros funcionarios de barangay indican su aceptación por los residentes como líderes comunitarios y confirma la institucionalización del barangay como unidad política. Esto significa que los barrios urbanos pobres y las comunidades de asentamiento ilegal pueden elegir sus líderes informales y reconocerlos políticamente como capitanes del barangay. El hecho de que las comunidades toman la elección de los oficiales del barangay en serio está evidenciado por la relativa gran cantidad de votantes en estos sectores de bajos ingresos comparado con otras zonas urbanas.

### Enfoque del Aprendizaje

La participación comunitaria como enfoque no ha sido institucionalizada en ninguno de los organismos de prestación de servicios mencionado. Algún grado de participación de los ciudadanos es evidente, algunas experiencias específicas están documentadas y algunas lecciones se han aprendido de la manera más ardua.

Iniciar un nuevo enfoque significa que los organismos de servicio y los participantes deben estar dispuestos a innovar y a aprender de la experiencia. Significa flexibilidad para tratar nuevas habilidades y métodos. Significa iniciar un mecanismo de retroacción que asegure que tanto los éxitos como los errores se aprendan como lecciones.

Demasiado a menudo en el pasado los éxitos se debieron al organismo y los fracasos fueron expuestos por los investigadores académicos y pocas cosas beneficiaron a la comunidad. Un enfoque del aprendizaje suministraría a todas las partes involucradas una retroalimentación acerca de las experiencias.

### Recursos

Las comunidades tienen muchas necesidades y problemas, pero pocas opciones en virtud de su limitado acceso a fondos. En muchas maneras su falta de recursos y falta de capacidades para acceder a los mismos las colocan en un estado desventajoso.

Para que los servicios básicos lleguen a las comunidades existe la necesidad de que los recursos desarrollen una infraestructura y de que se adquieran conocimientos especializados. Por ejemplo, la electricidad y el sistema de alcantarillado requieren una infraestructura que va mucho más allá del alcance de la comunidad. La prestación de servicios de incendios y de protección necesita conocimientos especiales que los residentes de la comunidad pueden no poseer.

Por consiguiente, es necesario que existan recursos externos para el desarrollo comunitario. Esto puede ser complementado con recursos comunitarios, especialmente mano de obra, que habitualmente se encuentra en exceso en las comunidades de bajos ingresos.

## El Modelo de Administración Participatoria

El modelo de administración participatoria fue estructurado sobre la base de establecer una mejor colaboración entre el gobierno y la comunidad, especialmente mediante una mayor sensibilización, organización y movilización de los recursos gubernamentales y de la comunidad. Se puede recurrir asimismo a organismos privados para incrementar el trabajo de los dos sectores para que resulte en una mejor prestación de servicios. La discusión del modelo se dividirá en tres partes: insumo, rendimiento o conversión, y salida. Se hará énfasis en el rendimiento, ya que los procesos del ciclo de administración comunitaria ocurren en esta porción. El modelo insumo-rendimiento-producción (Havelock y Huberman 1977) se utiliza para situar el sistema y hacer énfasis en el hecho de que es un sistema viviente y en desarrollo en que la producción total

es devuelta a la comunidad que entonces inicia una serie de actividades que comienzan con la porción del insumo.

**Partes del Modelo**

**Insumo**

El ambiente, en sus niveles amplio (mundial e internacional) y específico (nacional y comunitario), forma el insumo. El ambiente está compuesto de factores físicos, económicos, demográficos, culturales y políticos que generan necesidades, problemas y demandas sobre una base organizada o desorganizada. El ambiente suministra los recursos de los cuales una comunidad puede derivar insumos, tales como infraestructura, recursos humanos e información.

Los organismos internacionales y organismos nacionales gubernamentales y no gubernamentales, que no están relacionados directamente o pueden no tener transacciones directas con la comunidad, constituyen "recursos remotos." Por otra parte, los grupos que tienen un enlace directo con la comunidad, constituyen "recursos próximos." Los ejemplos incluyen agentes de cambio o facilitadores de progreso, organismos gubernamentales, tales como el Instituto Nacional de la Vivienda, Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo, y el Sistema Metropolitano de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado; organismos no gubernamentales en la comunidad, tales como organizaciones cívicas, grupos religiosos y firmas industriales; y posiblemente instituciones académicas cerca de la comunidad. Estos grupos afectan algunos aspectos de la comunidad y habitualmente están relacionados directamente con grupos y recursos en la zona.

Los recursos de insumo reciben directa o indirectamente mensajes de la comunidad por ayuda, que puede realizarse en forma de recursos necesarios para información o infraestructura y tecnología. Entonces los diversos organismos próximos y remotos pueden asistir a la comunidad en la formulación de estrategias de acción que pueden llevarse a cabo para mejorar la administración de una comunidad.

Los insumos pueden ser externos o internos, ya que dichos recursos pueden proceder de dentro o fuera de la comunidad. Específicamente los insumos pueden venir en forma de infraestructura para agua y alcantarillado, suministrados por recursos próximos, y de personal para recolección de cuotas y control, suministrados por la comunidad.

**Producción Total o Conversión**

Esta porción del modelo se concentra en el proceso interno que un sistema experimenta para completarse o alcanzar sus objetivos, especialmente cuando se introducen innovaciones en una comunidad. La interacción dinámica de ideas, conocimiento, servicios y gente se realiza mediante la estructura institucionalizada o mediante facilitación de los líderes de la comunidad. Los diferentes miembros de la comunidad — líderes formales e informales, organizaciones comunitarias, residentes y consejo barangay, que es la autoridad reconocida de la comunidad — interactúan con los agentes de cambio y trabajan hacia objetivos, en este caso, para suministrar mejores servicios dentro de la comunidad.

La comunidad es un sistema abierto. Está creciendo, interactuando conti-

nuamente con agentes y grupos de cambio externos, y enviando constantemente mensajes a recursos exteriores y recibiéndolos de ellos. Los grupos comunitarios y recursos exteriores, representantes gubernamentales primordialmente (con o sin miembros no gubernamentales), forman la estructura coordinativa. Si existe una congruencia entre el liderazgo informal de la comunidad y el liderazgo formal es reconocido por el gobierno, este organismo asumirá el papel de liderazgo en la estructura coordinativa.

A la larga la estructura coordinativa formará el organismo explorativo o la estructura de entrada que aborda los problemas, necesidades y demandas del ambiente interno y aprovechará los recursos de información y tecnología del mundo exterior. En ambos casos, la estructura funciona como receptor. Trasmitirá información y mensajes a la comunidad y los recibirá de la misma, y actuará de catalizador para el cambio.

La estructura coordinativa realizará asimismo decisiones, verificará actividades, evaluará resultados, y transmitirá de nuevo la información mediante el proceso de retroacción, actuando de esta manera como un efector. En este papel, la estructura coordinativa asegura el logro de objetivos, explora los productos comunitarios y actúa como iniciador cuando vuelve a transmitir información a la porción receptora, impulsando una nueva serie de acciones o decisiones de política.

En ambos casos, la estructura coordinativa explora los insumos y salidas o productos de la comunidad. Estabiliza la comunidad y acelera el flujo de programas/proyectos. Mejora el mecanismo de retroacción de manera que cuando la retroacción es negativa, se inicia una modificación o ajuste para incrementar la capacidad de adaptación del sistema. Por otra parte, cada vez que la retroacción es positiva existe un refuerzo y afianzamiento de los mecanismos.

*Pasos en el Ciclo de Administración Comunitaria* La administración de los asuntos es un proceso que se realiza día a día, semana a semana y mes a mes, y que a la larga forma un patrón o ciclo. Varias fases del ciclo pueden incluir las siguientes actividades.

Planificación/Necesidades: Los miembros de la comunidad experimentan la necesidad de mejorar algunos de sus aspectos; en particular, para los fines de este estudio, mejoras en la prestación de servicios urbanos básicos. Esta necesidad se detecta a través de discusiones con el capitán del barangay (generalmente el líder formal/informal más reconocido), otros líderes de la comunidad, así como los residentes. Los mensajes inherentes a esta necesidad se envían tanto interna como externamente. Se aprovechan recursos externos y, simultáneamente, líderes y residentes planean diversas maneras de satisfacer la necesidad.

Evaluación Necesidades/Recursos: El análisis de las necesidades y la evaluación de los recursos constituyen pasos vitales en el ciclo. Los datos sobre lo que necesita la Comunidad y sobre lo que ésta dispone son fundamentales. Se examinarán asimismo recursos externos que no están presentes en la comunidad.

Búsqueda de Información/Tecnología/Recursos y Retroacción: Los recursos internos (es decir, comunidad integrada barangay y brigadas de servicios, consejo barangay, consejo de desarrollo) y fuentes externas (es decir, Organis-

mos de Líneas tales como el Ministerio de Asentamientos Humanos, Obras Públicas, Salud, Sistema de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado Metropolitano, Comisión de Manila metropolitana, etc.) pueden ser aprovechados para la información/tecnología/recursos. Internamente, el mecanismo para resolver el problema continúa, mientras que la búsqueda se dirige asimismo a los recursos externos ya que una comunidad nunca es autosuficiente en todos los aspectos. Después de algún tiempo la información desde afuera se recupera mediante la retroacción y se combina con los datos internos.

Estrategias Diseñadas de Acción: Una vez que se identifica apropiadamente la necesidad, y se han evaluado los recursos externos e internos, se puede diseñar un programa de acción. La comunidad, mediante un grupo de líderes, residentes y representantes del gobierno, forma la estructura coordinativa que evaluará completamente la situación, evaluará los recursos y, basándose en los datos, diseñará programas de acción. Estas estrategias de acción se pueden formular inicialmente como declaraciones amplias y luego se pueden traducir en pasos específicos orientados hacia la acción. Se realizará un esfuerzo consciente para desarrollar acciones con el fin de maximizar la participación comunitaria en la realización del proyecto.

Ejecución: Esta fase involucra la programación de la ejecución de estrategias de acción mediante el desglose de la estrategia/programa/proyecto en varios componentes, tareas, operaciones y actividades. Luego la estructura coordinativa dirige la realización del proyecto asignando varias tareas y actividades al grupo encargado dentro de la comunidad. Solicita asimismo recursos y asigna su uso a cada actividad.

Verificación y Evaluación: Se verifica o supervisa el rendimiento de los diversos grupos y se asignan recursos de proyecto para asegurar el logro de los objetivos del programa/proyecto. La estructura coordinativa supervisa si existe o no una desviación entre realización y planes, y si los planes deben ser revisados o no para resolver situaciones inesperadas.

La evaluación debería ser una actividad permanente especialmente necesaria cuando el programa/proyecto ha sido realizado durante un tiempo. Se debería evaluar si el proyecto cumple o no sus objetivos y, si no los cumple, por qué y dónde ha fracasado. Una buena evaluación suministra a los realizadores del programa y los agentes de cambio la información que puede ser vital para alcanzar los objetivos y debería incluir datos sobre los procesos del proyecto.

Modificación/Integración: Al realizarse, supervisarse y evaluarse/el programa/proyecto, la operación concreta se compara con el plan teórico para que puedan observarse las lagunas. Después de la evaluación, el programa/proyecto o bien se modifica o bien se integra en la operación de la comunidad. A menudo ocurre la adaptación mutua, es decir que el proyecto es aceptado por la comunidad, adaptándose ésta a las necesidades, y la innovación se cambia parcialmente para adaptarse a la comunidad.

Todos estos pasos indican la necesidad de una fuerte sensibilidad y cohesión de grupo, y la colaboración entre todos los miembros del grupo con agencias exteriores.

**Producción**

El objetivo principal del modelo es suministrar acceso a los servicios y mantenerlos. De esta manera se podría efectuar un producto o resultado inmediato en forma de un sistema comunitario de abastecimiento de agua. El objetivo último es la mejora del bienestar de los residentes comunitarios urbanos de bajos ingresos y extender la cobertura del servicio de los servicios públicos y organismos del gobierno.

**Aplicación del Modelo**

El modelo hace énfasis en el papel de las dos principales entidades de la administración comunitaria participatoria: la comunidad y el gobierno (Cuadro 1). Por supuesto, existen muchos otros organismos, organizaciones y particulares que desempeñan un papel en la satisfacción de las necesidades comunitarias. En el modelo éstas son las organizaciones cívicas, etc. Sin embargo, todas estas otras entidades se pueden considerar como recursos adicionales que tienen por objetivo suministrar insumos a una comunidad cada vez que sea posible. En lo que respecta al modelo de administración, las constantes en la prestación de servicios básicos a las comunidades urbanas pobres son la comunidad y el gobierno.

El enfoque participatorio se aleja del modelo de prestación de servicios en el cual el organismo gubernamental es el "benefactor" y la comunidad la "beneficiaria." En este modelo, el papel de la comunidad es reforzado de tal manera que los líderes comunitarios están involucrados en la planificación y realización de proyectos para servir a la comunidad.

Por consiguiente, existe la necesidad de examinar las condiciones requeridas para que el modelo funcione. Importantes consideraciones incluyen a los particulares y su orientación, así como a las estructuras y al sistema que motivará a los individuos en su esfuerzo de administración participatoria, implicando, por su misma naturaleza, un esfuerzo de colaboración, reuniones y búsqueda de consenso.

La unidad que ha surgido de los estudios de liderazgo como desempeñando un papel principal, desde el punto de vista comunitario, es el barangay. Esta es una unidad de la ciudad, municipalidad o distrito municipal en el que está situado. En otras palabras, es parte de, y no está separado o es independiente de las unidades políticas/administrativas más altas mencionadas anteriormente. El barangay es una unidad política básica al nivel político que ejercita actos de gobierno. Por consiguiente, mediante el barangay, la ciudad, municipalidad o distrito municipal pueden ejercer alguna de sus funciones.

Además el barangay está dotado de facultades y funciones gubernamentales especiales, tales como la de la policía, lo que significa el poder de regulación (es decir, promulgación de ordenanzas y de soluciones que están en consonancia con la ley o las ordenanzas municipales); el poder de dominio eminente, lo que significa el poder para apoderarse de la propiedad privada para uso público (es decir, construcción o mantenimiento, dentro de sus límites, de algunas obras públicas, inclusive caminos, puentes, viaductos); el barangay puede emplear o contribuir a los gastos de emplear un trabajador de desarrollo comunitario según los términos de acuerdo celebrados con la Oficina de Desarrollo

Cuadro 1. Aplicación del modelo de administración participatoria a los servicios urbanos básicos.

| Servicio | Insumo | | Capacidad de producción | Producción |
|---|---|---|---|---|
| | Gobierno | Comunidad | | |
| Agua | Infraestructura<br>Tecnología<br>Capacidades | Mano de obra<br>Servicio de recolección<br>Mantenimiento y reparación | Admin. conjunta del servicio<br>Planificación de decisiones<br>Insumos<br>Infraestructura<br>Mano de obra<br>Tecnología/ información<br>Ejecución<br>Construcción<br>Capacitación<br>Verificación y control<br>Mantenimiento y reparaciones<br>Colección | Grifos comunitarios en lugares estratégicos (bien mantenidos)<br>Sistema para recolección de cuotas<br>Control sobre el uso del agua |
| Electricidad | Tasas de nivel subvencionado para usuarios de bajo consumo<br>Infraestructura<br>Tecnología | Mantenimiento y reparación<br>Ideas sobre fuentes energéticas alternativas | | Aumento de cobertura<br>Control sobre el uso ilegal de la electricidad |
| Recolección y eliminación de la basura | Camiones volquetes<br>Caminos mejores y más anchos<br>Basureros que sean "seguros" | Encaminamiento y programa de recolección<br>Establecimiento de lugares de recolección de basura y líneas directrices para la eliminación de la basura | | Posible empresa local para manejar rubros recuperables de material descartado<br>Ambiente más seguro |
| Saneamiento | Infraestructura<br>Tecnología<br>Capacidades | Mano de obra<br>Mantenimiento y reparaciones<br>Reuniones informales para promover prácticas higiénicas | | Retretes comunitarios<br>Mejor ambiente, higiene y salud |
| Servicios de incendios y protección | Iluminación callejera adicional<br>Capacitación de miembros de la comunidad seleccionados<br>Suministro de algún equipo básico (p.ej. varas o porras, baldes) | Brigada de barangay<br>Asistencia mutua de fuertes lazos de parentesco y de barrio | | Paz y orden del barrio<br>Reducción de delitos menores y conflicto<br>Prevención y control de incendios |

(continúa)

Cuadro 1. Conclusión

| Servicio | Insumo | | Capacidad de producción | Producción |
|---|---|---|---|---|
| | Gobierno | Comunidad | | |
| Salud | Ejercicios y procedimientos de incendios<br>Suministro de hospitales o dispensarios, equipo, experiencia médica, y suministros | Ayudas médicas<br>Mano de obra para construir y mantener instalaciones | | Mejor salud e higiene<br>Capacitación médica básica de algunos miembros de la comunidad |

Comunitario o con cualquier oficina u organismo del gobierno; el barangay puede proporcionar al organismo de conferencias, programas o asambleas comunitarias para educar e informar a los residentes sobre asuntos de moral, cívicos, políticos, educativos y de otra índole de interés público.

Basado en el concepto histórico de organización comunitaria durante la época prehispánica, el barangay ha sido reconocido como la unidad que puede proporcionar una relación sólida entre el gobierno y el pueblo. En las comunidades estudiadas, los líderes del barangay son habitualmente los líderes comunitarios. Los mismos suministran la retroacción a la comunidad/gobierno respecto a las necesidades de la población y sirven para difundir información y catalizar la acción comunitaria para la participación en los programas/proyectos del gobierno. En otros lugares donde el capitán del barangay puede no ser el líder reconocido, el líder informal puede trabajar con oficiales del barangay.

El estudio indica que los líderes son sensibles a las necesidades de los residentes no sólo durante situaciones de emergencia sino también cuando son consultados sobre problemas que afectan a la comunidad. Los líderes planean asimismo proyectos para la mejora de la comunidad, como lo revelan sus respuestas durante las entrevistas, y citan como logros la ejecución concreta de estos proyectos así como también actividades, indicando que han servido como canales para la comunidad para aprovechar los recursos externos.

El apoyo principal del gobierno será de esta manera mediante un representante comunitario del gobierno. Este representante debería servir como enlace entre la comunidad y el "mundo," un recurso persona/asesor, un canal para los programas/actividades del gobierno.

El representante de enlace debería estar respaldado por un sistema que suministre apoyo organizacional y político. Esto es necesario porque a medida que más y más comunidades empiezan articulando sus necesidades de servicio básico, aumenta la competencia para los recursos gubernamentales.

Por consiguiente, la estructura gubernamental debería ser tal que permita la flexibilidad en las prioridades comunitarias individuales y una estrecha relación y sistema de retroacción de modo que se suministre información a las comunidades sobre prioridades/programas gubernamentales nacionales, se suminis-

tre personal motivado por el sistema para reunirse con la comunidad en comités, y se ayude a encontrar recursos para que las comunidades actúen y desarrollen capacidades de liderazgo.

Como parte de la administración metropolitana/citadina, un programa para apoyar la participación comunitaria podría servir para formar capacidades locales de gobierno y, de esta manera, integrar el plan de descentralización global del gobierno. Significará asimismo que los ministerios nacionales que suministran servicios sobre una base sectorial deberán ser guiados cada vez más en su planificación por las necesidades de las comunidades, tal como están articuladas y priorizadas por las comunidades de barangay y del gobierno local.

En el momento del estudio era evidente que el barangay constituía la organización del que podía surgir el liderazgo.

**Servicios Urbanos Participatorios**

La existencia de una organización y liderazgo comunitarios es una condición previa a la prestación de servicios urbanos participatorios. Esto es necesario dado que la comunidad debe ser capaz de planificarse como una unidad y establecer un programa común de acción. En las comunidades urbanas estudiadas se ha considerado al barangay como una unidad eficaz de operación con el capitán de barangay como el líder reconocido.

El modelo describe los componentes y el proceso de la administración comunitaria participatoria. Indica que una comunidad debería primeramente hacer un inventario de lo que es antes de emprender programas de acción. Por ejemplo, en Leveriza, se celebró en 1980 una reunión de líderes comunitarios (Laquian et al. 1981). Los líderes de la comunidad han clasificado sus problemas de la manera siguiente: (1) propiedad de la tierra, (2) conflictos y falta de cooperación, (3) desempleo, (4) falta de instalaciones sanitarias, (5) salud, (6) abastecimiento de agua insuficiente, (7) senderos y callejuelas insuficientes, (8) drogadicción, (9) falta de instalaciones eléctricas, y (10) falta de establecimientos educacionales. También han inventariado sus respectivos recursos y experiencia en autoayuda y acción comunitaria. El resultado fue una serie de proyectos de servicios básicos urbanos en los cuales la comunidad ha suministrado algunos insumos (tales como tierra y mano de obra), procediendo los recursos adicionales de fuera de la comunidad. La comunidad participó asimismo en la toma de decisiones, es decir dónde ubicar los grifos, tipos de estructura para retretes comunitarios, tipos de proyectos de modos de vida, etc. Los productos fueron los servicios suministrados, tales como grifos comunitarios, servicios de cantina expandidos, y varios otros. Los resultados intangibles incluían la experiencia adquirida en la toma de decisión participatoria, capacitación de ciertas ocupaciones, y el desarrollo de enlaces con grupos externos.

Es posible que deban realizarse reuniones comunitarias, con la ayuda de facilitadores externos, con el fin de permitir que las comunidades definan sus prioridades y hagan un inventario de sus recursos, oportunidades y limitaciones.

Se observará que en las comunidades estudiadas el nivel de la organización fue relativamente bueno. Los residentes y líderes comunitarios tenían conciencia de sus necesidades efectuando las prioridades necesarias de acuerdo a su propio espectro de valores. En estas comunidades, por consiguiente, lo que

se necesita es información sobre las opciones y el suministro de tecnología que permitirá a las comunidades, conjuntamente con el gobierno, buscar las soluciones a sus problemas.

En el sector de servicios básicos, se podrían presentar opciones participatorias. Como éstas requerirán el esfuerzo y la participación de la comunidad, existe la necesidad de que todas las partes interesadas lleguen a un consenso de que las soluciones conjuntas constituyen la respuesta de suministrar una prestación de servicio adecuado en el futuro.

**Servicio de Agua**

Este servicio constituye una necesidad prioritaria de las comunidades. Lo que se necesita es poder abastecer agua que esté disponible cerca de los usuarios. Si bien el transporte de agua por tuberías a las casas individuales no es posible o practicable inmediatamente, existe la necesidad de mejorar la prestación de servicio de abastecimiento del agua.

Los insumos requeridos de fuera de la comunidad incluirán la infraestructura y la tecnología. En otras palabras, el gobierno tendría que suministrar las tuberías y los grifos. Debería suministrar asimismo la administración vertical, p. ej. para determinar las tarifas del agua y medir el consumo. Debería suministrar asimismo la tecnología, es decir las opciones que podrían estar disponibles para la comunidad.

Por otra parte, la comunidad puede participar de muchas maneras. Los residentes pueden ayudar en la construcción del sistema (y de esta manera aprender asimismo nuevas capacidades). Pueden ayudar en la decisión sobre dónde deberían ubicarse las instalaciones comunitarias y ser responsables de su mantenimiento, reparaciones, y el cobro de tarifas por el servicio.

De esta manera, la participación comunitaria puede ser substancial. Una organización comunitaria encargada del mantenimiento/cobro de las tarifas de servicio, por ejemplo, significaría un ahorro para el organismo gubernamental. Puede significar asimismo un aumento de la eficiencia. Como se ha señalado en un estudio sobre Manila metropolitana: " . . . Aproximadamente 55% del abastecimiento de agua no podría cobrarse a ningún usuario. Aproximadamente el 22% no se contó debido a un equipo defectuoso, conexiones ilegales y medidores defectuosos o la carencia de los mismos. Otro 33%, aunque se podía atribuir a los usuarios, no podía facturarse apropiadamente" (Chander et al. 1979). El estudio señaló asimismo que se realizan conexiones ilegales a las tuberías principales para evitar la falta del agua debido a la baja presión.

La producción esperada utilizando este enfoque participatorio beneficiaría tanto al gobierno — mejor cobertura de servicio, recolección y mantenimiento, supervisión de conexiones ilegales — como a la comunidad — mediante el aprendizaje de capacidades, ingresos recolectados por servicios, creación de empleo, así como una mejor prestación de servicio de abastecimiento de agua.

**Electricidad**

El suministro de este servicio ha sido evaluado como eficiente, especialmente en la zona de Manila metropolitana donde el servicio es manejado por usuarios de franquicias cuasigubernamentales y las tarifas se mantienen a un

nivel subvencionado para los usuarios de bajo consumo. El resultado es un servicio satisfactorio para el sector pobre de la zona urbana.

Sin embargo, pueden presentarse dificultades en el futuro como resultado del incremento acelerado de los costos energéticos. Si se aumentan los costos para los usuarios de bajo consumo, por ejemplo, los usuarios de bajos ingresos tendrían que buscar alternativas para sus fuentes de energía. Ya muchas viviendas utilizan la electricidad únicamente para la iluminación; para cocinar utilizan otros recursos, tales como leña o kerosén. Sin embargo, actualmente los combustibles para cocinar también son caros. Se deberían estudiar alternativas de uso comunitario, tales como digestores de biogas.

**Recolección y Eliminación de Basuras**

La recolección y eliminación de la basura sigue siendo un problema urgente. Sin embargo, es posible que las comunidades no estén tan preocupadas por el problema como los visitantes a la comunidad. Por consiguiente, es importante examinar el problema desde el punto de vista de la percepción y valores de la comunidad.

La recolección de la basura plantea un problema ya que los camiones volquetes de la ciudad son inadecuados para satisfacer las necesidades de la misma. Además, los caminos en las comunidades de bajos ingresos son estrechos y sinuosos.

Por consiguiente, los residentes de la comunidad pueden participar en la solución del problema estableciendo lugares de recolección, así como directrices para la eliminación de la basura. Residentes emprendedores de la comunidad pueden llevar a cabo la tarea como recolectores de basura por el derecho de la "primera recogida."

Por consiguiente, en este caso la comunidad puede establecer una estrategia para resolver el problema de la basura; trabajar con el organismo de la ciudad para determinar los insumos, tales como programas de rutas y recolección; y establecer lugares de recolección de la basura, así como procedimientos para eliminar la misma. Los resultados de estos procedimientos serían una comunidad más segura ambientalmente y posiblemente la creación de una empresa local para manejar los productos utilizables de materiales descartados.

A la larga, se espera que el problema de la limpieza y la eliminación apropiada de la basura pueda ser incluida en todos los residentes de la comunidad mediante campañas formales e informales.

**Saneamiento**

Las instalaciones de retretes y alcantarillado son considerados como sectores de problemas importantes dentro de las comunidades estudiadas, es decir que se requiere una infraestructura para mejorar los servicios sanitarios, así como sistemas de alcantarillado en los barangays.

Para lograr este objetivo, los programas involucrados serían el Programa de Mejora Zonal (ZIP) y las oficinas de Mejora y Reasentamiento de Barrios Pobres (SIR), que incluirían en sus programas de mejora comunitaria y de sitios y servicios la instalación de sistemas de alcantarillado. Al construirse núcleos

de casas, las líneas de alcantarillado se extienden a los retretes suministrados para las casas individuales. Sin embargo, las comunidades que todavía no disponen de estos programas pueden aprovechar otros organismos de la ciudad — gubernamentales o cívicos — para responder a sus necesidades y suministrar los insumos necesarios.

Los retretes comunitarios constituyen uno de los métodos para resolver el problema. Sin embargo, el problema de mantenimiento y reparación es un problema muy real en el sector sanitario ya que la limpieza y las reparaciones deben ser llevadas a cabo regularmente sin lo cual el sistema se deteriorará fácilmente. Este problema debe ser abordado por el barangay o comité establecido. En algunos casos, se han designado grupos de madres para supervisar el uso de los retretes; familias cercanas han consentido en efectuar una contribución monetaria, cada vez, para pagar a una mujer que realice la limpieza y para comprar suministros; o bien los retretes comunitarios han sido mantenidos por grupos de familias. De las diferentes estrategias la base familiar sería probablemente la solución más práctica ya que los retretes son para uso personal. Una familia grande podría tener importantes motivos para cuidar el mantenimiento de los retretes, ya que se ha observado que los lazos de parentesco en las comunidades son fuertes y duraderos.

Los resultados de las estrategias sanitarias, que incluirían asimismo la limpieza y la eliminación de aguas residuales, significarían un ambiente más limpio y una mejor higiene y salud dentro de la comunidad.

**Servicios de Protección**

El mantenimiento de la paz y el orden ha sido el sector en que más se ha manifestado la participación comunitaria. Una y otra vez se reconoció que el *tanod/barangay* desempeña un papel principal en la prestación de este servicio. Asimismo se ha mencionado a la *ronda* comunitaria como un medio de garantizar la seguridad nocturna de los residentes.

Por consiguiente, en la prestación de este servicio la acción comunitaria ha llegado oportunamente. Los insumos de fuera de la comunidad pueden ser suministrados mediante iluminación callejera adicional, capacitación de miembros seleccionados de la comunidad, y de algún equipo básico, tales como porras policiales.

En el sector de protección contra incendios, los insumos procedentes de fuera de la comunidad deberían incluir la capacitación de residentes seleccionados de la comunidad, ejercicios y procedimientos de combate contra incendios y equipo, tal como baldes. Los insumos de la comunidad incluirán la organización, bajo la brigada de barangay, para prevenir los incendios, el combate contra incendios y la rehabilitación después de un incendio.

Para los servicios de protección, se puede contar con la comunidad para responder inmediatamente. Esto redunda obviamente en su beneficio. Aparte de la estructura formal barangay, los lazos de parentesco y de barrio son fuertes; por consiguiente, se puede contar con la asistencia mutua.

Los resultados esperados del suministro de servicios de protección incluyen la paz y el orden del barrio, una reducción de delitos menores y de conflictos, así como la prevención y control de incendios.

### Salud

El programa de atención médica primaria iniciado por el Ministerio de Salud, en coordinación con la administración metropolitana o citadina, proporciona un enfoque integrado para satisfacer las necesidades de salud y las prioridades de las comunidades individuales a las que se presta atención, tal como las percibe la comunidad, y brinda la capacitación de los residentes locales para satisfacer simples problemas de salud.

Por consiguiente, este programa, que ya funciona dentro de algunas comunidades estudiadas, debe recibir estímulo. Se pueden introducir otros enfoques participatorios a medida que progrese el programa.

En términos de insumos, se debería suministrar hospitales o dispensarios, equipo, experiencia médica y suministros médicos, con recursos procedentes de fuera de la comunidad. Los insumos de la comunidad serían en forma de ayuda médica y de mano de obra para construir y mantener instalaciones.

La comunidad puede determinar prioridades en materia de necesidades de salud. La información sobre la salud puede ser suministrada mediante censos conducidos por trabajadores de extensión del gobierno dentro de la comunidad.

Los resultados del suministro de servicios médicos incluirían la mejora de salud de los residentes, la capacitación médica básica para algunos miembros de la comunidad, así como la mejora de la higiene en la misma.

## Aplicación del Modelo a una Comunidad Muestra Barangay Krus Na Ligas

### Antecedentes

Krus na Ligas es una comunidad urbana ubicada en una parte montañosa de Diliman, Quezon City, en Manila metropolitana. Está situada 3 km al sudeste de la ciudad universitaria de la Universidad de las Filipinas y tiene una superficie total de aproximadamente 9,2 ha. Las subdivisiones de viviendas de ingresos medios bordean la comunidad por el oeste, sur y sudeste. Al sudeste, la comunidad linda con el Sistema de Filtración Balara administrado por el Sistema Metropolitano del Abastecimiento de Agua y Alcantarillado. Al noreste linda con Loyola Heights, el sitio de la Universidad de las Filipinas y algunos otros colegios mayores y universidades.

Con una población de 900 hogares el barangay es un asentamiento compacto subdividido convenientemente en seis grupos o *purok*. El camino principal que va al barangay está cubierto de asfalto y es accesible a todo tipo de vehículos. El principal medio de transporte de la comunidad a las principales carreteras es el triciclo. Las calles laterales de la comunidad están construidas con materiales fijos tales como asfalto, arena y cascajos o gravas.

Las casas dentro del barangay generalmente caen en una de las categorías siguientes:

Fuerte: Hecha de cemento, hierro galvanizado, madera, o mezcla y en buenas condiciones.

Mezcla 1: Hecha de cemento, hierro galvanizado, madera, nipa, o mezcla y en buenas condiciones.

Mezcla 2: Hecha de cemento, hierro galvanizado, madera, nipa, bambú, o mixta y en malas condiciones.

Ligera 1: Hecha de nipa, bambú, y otros materiales locales y en buenas condiciones.

Ligera 2: Hecha de nipa, bambú, y otros materiales locales y en malas condiciones.

La mayoría de las casas de la comunidad caen bajo la categoría mezcla 2 o material ligero. Habitualmente las casas construidas con materiales fuertes y mixtos están situadas a lo largo del camino principal barangay; las casas construidas con materiales livianos en la categoría mezcla 2 se encuentran en la parte interior del barangay. El barangay tiene una plaza (o centro) donde hay una capilla, un patio de baloncesto, y un teatro. Tiene asimismo una sala para fines múltiples utilizada a menudo como guardería durante el día y un lugar donde el consejo barangay celebra algunas noches sus reuniones.

Antaño la principal ocupación de la población era la zapatería o arte del calzado. Dado que el trabajo en las fábricas de zapatos en Marikina (centro del calzado de Manila metropolitana) era estacional, los trabajadores se dedicarían a la agricultura durante la estación floja o inactiva como fuente de subsistencia secundaria. Sin embargo, actualmente la mayoría de las cabezas de familia trabajan en diversos organismos privados y públicos. Algunos están empleados en compañías de construcción, otros tienen sus propios negocios, tales como sastrerías, barberías e imprentas.

Las mujeres y los niños de más edad ayudan al ingreso familiar vendiendo hortalizas, pescados y otros artículos de primera necesidad en el *talipapa* (pequeño mercado) ubicado cerca de la plaza o vendiéndolos en zonas vecinas. Algunos trabajan como lavanderas para estudiantes y miembros de la Universidad de las Filipinas.

Como entidad política, Krus na Ligas estaba anteriormente bajo la jurisdicción de la municipalidad de Marikina. Con la creación por carta de la ciudad de Quezon, alguno de los territorios de Marikina, especialmente en su límite oeste, fueron transferidos a Quezon City. De esta manera, mediante legislación, Krus na Ligas se convirtió en parte de la ciudad.

Los problemas relativos a la propiedad de la tierra siempre han formado parte del modo de vida de la población. Los problemas comenzaron al inicio de los años 1900 cuando el gobierno instó a la población del país a registrar sus tierra para que pudiese ser sometida a tributación. La gente del barrio no respondió a la orden en razón de que sus antepasados les habían legado la tierra.

Los conflictos comenzaron en 1914 cuando la familia Tuazon reclamó la propiedad de la tierra que incluía Krus na Ligas y cobró alquiler a la población. Durante los años 1930 la familia Tuazon vendió la tierra al gobierno y en 1949 el gobierno dió 450 ha a la Universidad de las Filipinas. Ese mismo año comenzó la batalla legal entre la universidad y la población en el barangay, que eventualmente llegó a los tribunales superiores.

En 1962, el ex capitán barangay Amado Baluyot sometió una petición, en nombre de la población, al entonces presidente de la Universidad de las Filipinas, Carlos P. Romulo, para permitirles residencia permanente en el sitio que estaban ocupando actualmente. Carlos P. Romulo estuvo de acuerdo, a condición de que pagasen impuestos y alquiler a la universidad. A dicha petición siguió otra requiriendo que la tierra fuese otorgada a personas de 25 años o más, con una familia. Sin embargo, esta petición fue rechazada. En 1970 el congresista San Juan intercedió con el gobierno en nombre de la población por su derecho a 9,2 ha, pero fracasó en su intento.

En 1974 casas en Libis y Manggahan, que ambas formaban parte de Krus na Ligas, fueron demolidas para preparar el terreno del camino Magiting, que conduciría a los edificios propuestos del Complejo del Centro Médico Filipino y el Campamento Datuin del Comando Metropolitano (METROCOM). Los llamados asentamientos ilegales fueron reestablecidos en varios sitios de reasentamiento gubernamentales, mientras que los habitantes legítimos fueron transferidos al barrio propiamente dicho. El METROCOM emprendió la tarea de mantener la paz y el orden.

Las demoliciones continuaron en 1974 para permitir la construcción del proyecto de vivienda de bajo costo de la universidad de las Filipinas. Esta vez los líderes de barangay sometieron una resolución solicitando a la universidad, mediante su presidente, Salvador P. López, que les otorgasen 9,2 ha. Sin embargo, Salvador López rechazó la petición, dado que el Ministerio de Defensa Nacional ya había decidido que necesitaba la tierra para sus planes de desarrollo.

En 1977, el Ministerio de Asentamientos Humanos, bajo el liderazgo de la Primera Dama, incluyó Krus na Ligas en el programa de mejora zonal bajo la Universidad de las Filipinas, el Instituto Nacional de la Vivienda, y el gobierno de Quezon City. El registro de las tierras se aceleró para cumplir lo que se había prometido a los vendedores. Las casas de los que no se registraron fueron demolidas. De acuerdo a la Oficina de Planeamiento de Quezon City, la demolición se llevó a cabo para cumplir la promesa de las autoridades y efectuar la repartición apropiada de la tierra. Actualmente el barangay no ha recibido ningún informe de progreso respecto al estado de los títulos de la tierra.

## Organizaciones Barangay Formales e Informales

### Organizaciones Formales

Las organizaciones formales dentro del barangay han sido creadas para alcanzar objetivos específicos y llevar a cabo tareas específicas claramente relacionadas con la misión organizacional total. Pueden ser de dos tipos, a saber: una organización permanente, que es el consejo barangay, y grupos formales temporarios, tales como la comunidad integrada y brigadas de servicio y el consejo de desarrollo. Los grupos formales temporarios son comités o grupos de trabajo creados para llevar a cabo una tarea particular. Una vez completada la tarea, estos grupos dejarían de existir, a menos que se encontrase para ellos otras tareas.

*Consejo Barangay* Está compuesto del capitán, secretario y tesorero barangay. Hay asimismo seis miembros del consejo, cada uno responsable del sector o *purok* al que pertenecen. A su vez, los miembros del consejo cuentan

con miembros dentro de sus zonas respectivas. El consejo barangay es considerado el organismo más influyente del barangay.

Presumiblemente las reuniones se celebran el 15 ó 30 de cada mes. Sin embargo, el programa no se realiza habitualmente a menos que la situación lo exija, es decir a menos que la comunidad desee decidir sobre los proyectos o los proponga. Los constituyentes de la asamblea canalizan sus sugerencias o quejas ya sea directamente al capitán barangay o indirectamente ante la persona encargada del sector.

*Lumpong Tagapayapa* Formado por el capitán barangay y seis miembros del consejo y otros residentes antiguos del barangay. Desempeña un papel activo en el mantenimiento de la paz, armonía y comprensión dentro del barangay. Su función principal es de actuar como mediador en caso de conflictos en el grupo o de tipo personal. Aparte de esto, asegura que la gente cumpla con los reglamentos y las resoluciones emitidas por el consejo.

*Consejo de Desarrollo* Se trata de una organización formal temporaria creada para mejorar y llevar a cabo los proyectos comunitarios para el bienestar de la comunidad. Este grupo trabaja conjuntamente con la comunidad integrada barangay y las brigadas de servicio. Es este grupo el que moviliza a la población y crea comités durante la fiesta anual.

*Consejo para la Protección de los Niños* El objetivo de este grupo es el de promover el bienestar de los niños dentro del barangay. Se ha establecido en conexión con el "Año del Niño" y ha constituido un comité especial del consejo barangay.

*Kabataang Barangay* En consonancia con el interés que muestra el gobierno por los jóvenes, el Kabataang Barangay en Krus na Ligas desempeña asimismo una parte activa en la promoción y asistencia no sólo del consejo sino también de otros grupos que tienen proyectos en el barangay. Aparte de esta función, organiza un acontecimiento deportivo anual en el barangay. Se organizan reuniones una vez por mes y cada vez que surge la necesidad.

*Comunidad Barangay Integrada y Brigadas de Servicio* Como cualquier otro organismo formal, cuenta con un grupo completo de oficiales, un coordinador y un asesor. Están divididos asimismo en dos grupos: brigadas comunitarias (*tanod* del barangay, auxiliar de tráfico, auxiliar de damas, deportes y brigadas voluntarias) y brigadas de catástrofes, que intervienen en situaciones de emergencia, tales como inundaciones, incendios y conflictos de grupo. Por otra parte, esta organización está a cargo de las necesidades de servicio del barangay, prestando su ayuda en cuestiones relativas a la ecología, agua, vivienda, ropa e industrias caseras, aspectos médicos, economía, educación, tecnología, energía, distribución de los alimentos, agricultura y control de precios.

Los miembros de organizaciones formales son generalmente residentes antiguos que pertenecen al grupo de edad de 45 años y más, y, de una manera, todos están relacionados los unos con los otros.

**Organismos Informales**

Los grupos informales dentro del barangay incluyen:

*Samahang Magkakapitbahay* Este grupo fue establecido por la gente que vive en el *purok* VI A para ayudarse mutuamente en tiempos de necesidad y durante fiestas.

*D'Originals* Este grupo consiste en "veteranos" o antiguos residentes, como se llaman a sí mismos, y nativos del barangay. El grupo tiene 34 miembros cuyo objetivo principal es de luchar por la propiedad de la tierra de los miembros o de recuperar la tierra de los miembros de la Universidad de las Filipinas. Los miembros de este grupo son también miembros del consejo barangay y algunos son antiguos líderes.

*Samahang Siete* Se trata de un organismo cívico compuesto de 40 miembros cuyo objetivo es el mismo que el de D'Originals. Sin embargo, está compuesta de miembros de varias edades y la duración de residencia dentro del barangay no afecta a la afiliación.

*Movimiento Cursillo* Este es un grupo religioso encargado del bienestar espiritual de la comunidad. Los miembros son predominantemente parejas de mediana edad y viejos residentes.

*Cruzians* Este un grupo de trabajadores cuya actividad habitual después de las horas de oficina es beber y discutir los asuntos cotidianos dentro del barangay y asimismo en toda la nación.

Además de estos grupos informales, existen grupos regionales, tales como los de Bicolas, Ilocanos, Ilonggos y Kapampangans.

**¿Cómo Aplicar el Modelo a Krus na Ligas?**

Krus na Ligas es una comunidad relativamente cohesiva, reconociéndose al capitán del barangay como líder formal e informal. Hay estructuras organizacionales formales con las que se puede abordar problemas y preocupaciones que enfrenta la comunidad, tales como servicios de abastecimiento de agua, inundaciones, incendios, y la manera de ganarse el sustento. En el pasado la comunidad movilizó a la población mediante estas organizaciones formales con grupos informales para ayudar durante emergencias y durante celebraciones, tales como fiestas. Debido a los problemas de tenencia de tierra, la gente parece más inclinada a tomar una parte activa que pasiva en los asuntos comunitarios.

Por consiguiente, la introducción de los conceptos del modelo de administración participatoria en esta comunidad no constituirá un problema si la orientación de los líderes comunitarios es de colaborar con el gobierno. En las secciones que siguen se discutirán características del modelo, tal como se aplican a los servicios básicos. En primer lugar se exponen brevemente los antecedentes del estado de los servicios. Las organizaciones comunitarias y los organismos gubernamentales y no gubernamentales mencionados en los diferentes servicios funcionarán por intermedio del consejo de planificación o la estructura coordinativa.

**Agua**

En Krus na Ligas, la comunidad posee grifos comunitarios situados estratégicamente en cada bloque. Una escena común en estos grifos públicos es la gente con sus baldes esperando su turno, los niños bañándose y las mujeres lavando su ropa. La comunidad tiene un sistema de drenaje abierto donde fluyen las aguas residuales.

Los grupos aprovechados para planear un mejor servicio de abastecimiento

de agua incluyen a madres, líderes informales y grupos juveniles. Grupos exteriores, tales como grupos de organismos cívicos/académicos, que han realizado trabajo para la comunidad durante bastante tiempo, pueden ser considerados asimismo parte de este organismo.

En Krus na Ligas la comunidad barangay integrada y las brigadas de servicio serían miembros apropiados para el consejo de planificación ya que los miembros de estas brigadas son sensibles a las brigadas de la comunidad. Una de las brigadas de servicio barangay es la brigada de abastecimiento de agua barangay que asiste a los residentes de comunidad con sus problemas relativos al agua. Debido a que la brigada de agua barangay es una organización formal y está relacionada con una organización de amplia cobertura, podría comunicar fácilmente los problemas de la comunidad a los líderes políticos formales.

Respecto a los problemas del agua, los organismos pertinentes, aparte del Sistema Metropolitano de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (MWSS) incluyen a la Comisión de Manila Metropolitana (MMC) y al Ministerio de Obras Públicas y Carreteras (MPWH). El consejo de planificación transmite al gobierno la magnitud y urgencia del problema y al mismo tiempo aprovecha la comunidad para prestar ayuda.

Facilitar el acceso del servicio de abastecimiento de agua a la comunidad puede involucrar el establecimiento de más grifos comunitarios, en lugar de conexiones individuales al hogar. El cobro de tarifas (si hay alguna) y el mantenimiento de los grifos y las tuberías pueden hacer surgir algunos problemas. La junta o el consejo de planificación establece el mecanismo para cobrar las tarifas y mantener el equipo. Entonces el procedimiento concreto puede ser llevado a cabo mediante la brigada que está a cargo del agua.

El gobierno, mediante los MWSS, MMC MPWH, y otros organismos de apoyo, tiene que suministrar los fondos, equipo y tecnología para los grifos comunitarios, mientras que la comunidad se hace cargo de los requisitos de mano de obra y administración del proyecto. Para esta clase de empresa se requieren cambios estructurales y de comportamiento dentro de la administración. El cambio estructural aseguraría recursos disponibles del gobierno para materiales y suministros y un técnico que ayude a supervisar la construcción y suministre la información sobre mantenimiento. El cambio de comportamiento significaría que los funcionarios del gobierno o los trabajadores de extensión involucrados participen en decisiones comunitarias, es decir examinen el mejor lugar para ubicar los grifos y la disposición de trabajar con la comunidad para la puesta en ejecución de las decisiones.

De parte de la comunidad los residentes se movilizarían para construir y mantener el servicio. Esto sería una función de la brigada de agua barangay, con la asistencia del consejo de desarrollo y de grupos informales, tales como el *samahang magkakapitbahay*.

**Electricidad**

En el pasado los hogares utilizaron lámparas de gas *bototoy*. Actualmente se ven comúnmente en la comunidad lámparas eléctricas. La mayoría de los hogares obtienen su electricidad de la Compañía Eléctrica de Manila (MERALCO). La mayoría de los hogares en Krus na Ligas (84,0%) tienen electricidad, con sus propios medidores. Solamente el 5,2% de los hogares carece

de electricidad. Por consiguiente, parece que la energía eléctrica constituye un servicio básico prestado a esta comunidad adecuadamente. Aún con el estado favorable del servicio eléctrico la comunidad cuenta con una brigada de energía barangay que asiste en asuntos relativos a la electricidad. Este grupo debería comenzar discusiones sobre opciones alternativas de energía para satisfacer las necesidades de iluminación y cocina.

**Recolección y Eliminación de la Basura**

Básicamente, toda casa dentro del barangay tiene alrededores limpios. La basura se quema bien a la mañana o al atardecer, habitualmente en el patio de la familia. Sin embargo, al entrar en la comunidad se puede ver basura sin recolectar a lo largo de las aceras con enjambres de moscardones. Al mismo tiempo se ve a animales merodeando en la vecindad y a niños jugando en las calles con los pies desnudos.

No existe brigada de servicio barangay en Krus na Ligas que aborde los problemas de la limpieza o de recolección de la basura. Los grupos que podrían ser aprovechados respecto a estos asuntos incluyen el consejo de desarrollo, los grupos de madres, los grupos de barrio de las zonas afectadas, o el Kabataang barangay (un grupo juvenil). Otro grupo que ha discutido eficazmente problemas de esta naturaleza en el pasado era la Asociación de Padres y Maestros.

En el caso de Krus na Ligas las soluciones al problema de la recolección y eliminación de la basura son planeadas por los representantes del consejo barangay, representantes del consejo de desarrollo, y la comunidad barangay integrada y brigadas de servicio, conjuntamente con los oficiales de la Comisión de Residuos y Saneamiento de Manila Metropolitana. Se discute la magnitud del problema y la necesidad de una recolección más frecuente de la basura (actualmente esta recolección se lleva a cabo tres veces por semana). Los lugares de la recolección pueden ser determinados por la comunidad para facilitar una recolección eficiente de la basura.

Los proyectos de limpieza pueden ser asignados a comités o grupos establecidos en un barrio o bloque. Dado que los beneficios de las campañas de limpieza van directamente a los residentes de las zonas afectadas, se brinda a estos grupos comunitarios más pequeños la responsabilidad de mantener el impulso. Dado que no existe una brigada especial de servicio a cargo de la eliminación de la basura para toda la comunidad, el consejo debería organizarlo, para que las condiciones insanas de las zonas de basureros, tales como las que ocurren a la entrada de la comunidad, sean abordadas con prontitud.

**Obras Sanitarias (Drenaje y Alcantarillado)**

En Krus na Ligas, la situación del alcantarillado y el drenaje es deficiente. No existe un sistema de alcantarillado; en consecuencia, la comunidad ha improvisado un sistema de drenaje abierto que despide un olor fétido. Además el canal abierto constituye un peligro para la salud que requiere atención inmediata en vista de que los residuos fluyen dentro de estos canales abiertos.

Dado que el problema de la sanitación está íntimamente ligado a la recolección y eliminación de la basura, se debería recurrir a las mismas organizaciones para obtener ayuda. Debería recopilarse más información sobre la

ubicación de esteros obstruidos y desagues de tormentas, frecuencia de la inundación, número de familias afectadas, y las consecuencias de un drenaje deficiente. La información sería transmitida a los organismos gubernamentales apropiados, así como a los líderes políticos (tanto formales como informales) de la comunidad.

Los organismos gubernamentales que podrían brindar su experiencia en este sector incluyen el Ministerio de Obras Públicas y la Comisión de Manila Metropolitana. El consejo de barangay debería reunirse con representantes del gobierno para discutir este asunto con el fin de resolver el problema de las aguas de alcantarilla.

Utilizando el modelo participatorio, las decisiones sobre resultados que implican a la comunidad podrían incluir: (1) limpieza de esteros (2) limpieza de bocas de acceso, y (3) excavación de fosas. El gobierno podría suministrar las herramientas y otro equipo necesario, mientras que la comunidad podría suministrar la mano de obra.

**Servicios de Incendios y de Protección**

Es en el sector de servicios de incendio y de protección donde la comunidad está más atareada. Krus na Ligas tiene un *tanod* barangay, brigada de desastre barangay y brigada de voluntarios barangay que actúan en tiempos de emergencia y calamidades. Una organización formal, el *lupong tagapayapa*, mantiene la paz y seguridad de la zona. Podría notarse en Krus na Ligas, así como en otras comunidades, el *tanod barangay* tiene amplio reconocimiento. Sin embargo, los organismos gubernamentales podrían suministrar capacitación y algunos suministros, tales como varas policiales a miembros designados de la comunidad.

**Servicios Médicos, Maternos y de Salud Infantil**

Los datos de la encuesta indican que se lleva a una persona al hospital cuando está seriamente enferma. Sin embargo, las alternativas más frecuentes son los remedios caseros y el tratamiento en un dispensario. Krus na Ligas cuenta con un dispensario ubicado en la plaza barangay que tiene un personal médico compuesto de un facultativo, un dentista, una enfermera, una partera, un funcionario pueblerino, un nutricionista, y maestros de guardería infantil. Se puede consultar y recibir tratamiento del equipo de lunes a viernes. Además de los servicios de salud generales, el dispensario suministra los siguientes: cuidado materno e infantil, control de enfermedades transmisibles, saneamiento ambiental, inmunización y planificación familiar. Estos servicios son gratuitos.

En consonancia con la campaña de nutrición de la Primera Dama se ha lanzado un programa de nutrición. La operación *timbang*, para niños de edad preescolar, consiste en ayudar a pesar a los niños y suministrar alimentos y atención médica sobre una base *purok*. Algunas veces se utiliza el centro de guardería infantil para presentar programas audiovisuales sobre salud y nutrición.

En el sector de la salud, la población de Krus na Ligas busca el liderazgo en el equipo médico, especialmente el doctor. Por consiguiente, los participantes eficaces podrían ser el equipo médico en el dispensario, la brigada de médicos barangay, el consejo para la protección de los niños y los grupos auxiliares femeninos. Pueden prestar su atención a problemas de salud, ya sea que el pro-

blema esté relacionado con la salud de los residentes, la disponibilidad de suministros y medicamentos para el dispensario, la desnutrición, o hasta problemas de salud asociados con la saneamiento. Si se lanzan programas de salud que involucran a la comunidad, se debería mandar a un representante del barangay para su capacitación. Además, los problemas de salud de la comunidad deben ser priorizados y examinados.

Los representantes de la comunidad, el equipo médico y los organismos gubernamentales tales como la Comisión Metropolitana de Manila y el Ministro de Salud deberían designar estrategias para asegurar que se mantenga y hasta se mejore el servicio de salud de los residentes. Los estudios sobre la salud de la comunidad, emprendidos por grupos externos, deberían ser evaluados cuidadosamente, proporcionando los resultados a la estructura coordinativa con el fin de concebir y hallar las soluciones apropiadas.

Los participantes principales consistirían en el equipo de salud, con la cooperación de los residentes, es decir que las campañas para reducir la desnutrición recalcando la necesidad de cultivar hortalizas en lotes del barrio involucrarían principalmente a asociaciones y grupos juveniles del barrio. Se pueden solicitar materiales de plantación y tecnologías derivadas de organismos externos para ayudar a los residentes.

## Hacia la Participación Comunitaria en la Prestación de Servicios Urbanos: Implicaciones de Política

La participación comunitaria se puede resumir fácilmente como un enfoque deseable; sin embargo, el enfoque no se lleva a cabo con la misma facilidad. Para las burocracias gubernamentales, la trayectoria familiar es la prestación directa de servicios, siendo los residentes comunitarios los clientes o beneficiarios, no los socios o miembros de la administración de servicio. Para los residentes comunitarios, el patrón o modelo ha sido de dependencia respecto a los enfoques de autoayuda utilizados o de militancia hacia los mismos en casos de protección, asistencia por desastres, acontecimientos relativos al clan, o actividades comunitarias tales como fiestas y acontecimientos deportivos. Por consiguiente, existen varias implicaciones de política que se deben examinar cuando se adopta la participación comunitaria como un enfoque.

### Papel de las Entidades Gubernamentales

Los organismos gubernamentales que participan en la coordinación con los coordinadores de la ciudad/Instituto Nacional de la Vivienda deben repensar sus papeles en función de la prestación del servicio urbano. Deberían explorarse, por ejemplo, estrategias y tecnologías que requerirán una mayor participación de parte de los residentes de la comunidad.

Esto implica que la tecnología apropiada, que puede no ser ideal o atractiva, será más deseable en virtud de que podrá ser utilizada por un grupo de población más grande. Otra implicación es que las necesidades comunitarias pueden ser mayores para algunas comunidades que para otras, con prioridades que no se equiparan a las de las entidades gubernamentales.

Se deberá llevar a cabo la descentralización de las funciones de prestación de servicios a niveles próximos a la comunidad en coordinación con las oficinas de la ciudad. Se deberían establecer indicadores de texto para subrayar la participación comunitaria y la cobertura de servicio. Se deberían revisar asimismo las normas de rendimiento del personal con el fin de incluir incentivos para trabajar con la comunidad.

**Papel del Liderazgo Comunitario**

Se debería apoyar la estructura barangay y mantener el liderazgo sobre una base elegida. Esto asegura que el liderazgo permanecerá responsable de las necesidades comunitarias y también frente a los constituyentes.

**Reorientación y Capacitación**

El desarrollo de estructuras y de sistemas es importante, pero deben ser apoyados por la reorientación de las personas involucradas en el esfuerzo de desarrollo. Se ha hablado mucho sobre dependencia, es decir la dependencia de la población del gobierno respecto al servicio. La encuesta indica que, en cierta medida, esto es correcto; sin embargo, indica asimismo que ha dado por resultado numerosas estrategias para tener acceso a servicios — desde la acción comunitaria hasta la empresa individual.

Lo que se necesita es la reorientación de los líderes comunitarios y de los burócratas hacia la planificación y acción participatoria conjunta. En otras palabras, debería haber cierto reconocimiento de que el gobierno no puede suministrar todos los servicios. Por consiguiente, se necesita un método para establecer objetivos e identificar sectores de acción cooperativa, que serán seguidos por la movilización de un esfuerzo conjunto. Este proceso tomará algún tiempo, especialmente para poder formar la debida confianza.

Por consiguiente, se deberían celebrar periódicamente cursillos de orientacion conjunta y de capacitación para desarrollar capacidades, líneas abiertas de comunicación y la identificación de problemas/oportunidades. Este es un sector donde las instituciones académicas o de investigación pueden desempeñar un papel importante. Sin embargo, aun en este sector se debería realizar un esfuerzo para transferir la tecnología de modo que, eventualmente, las comunidades sirvan como modelos a otras comunidades. De esta manera, la formación de apoyo y la reorientación de la administración comunitaria participatoria deberían constituir un esfuerzo eficaz y autosostenido.

---

Chander, R., Karunanayake, H., de Vera, J., Yeh, S.H.K. 1979. Housing conditions and housing needs. En Yeh, S.H.K., Laquain, A.A., ed., Housing Asia's millions: problems, policies, and prospects for low-cost housing in Southeast Asia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-104e, 31–49.

Havelock, R.G., Huberman, A.M. 1977. Solving educational problems: the theory and reality of innovation in developing countries. Unesco, París, Francia. 308 pp.

Laquian, A.A., Ellevera, E., Go. S. 1981. Basic services for the urban poor. Integrated Research Center, De La Salle University, Manila, Filipinas.

# Trabajadores Jóvenes y Servicios Urbanos en Penang

Kamal Salih, Chan Chee Khoon, Chan Lean Heng,
Loh Kok Wah y Mei Ling Young

El estudio del caso malasio sobre servicios urbanos participatorios está concentrado en la prestación de servicios para trabajadores jóvenes. Este capítulo y el siguiente son totalmente distintos de los otros estudios por cuanto se concentran en un problema que se ha investigado a fondo respecto a la historia de los países desarrollados, a saber: la prestación de servicios a trabajadores empleados durante períodos de rápida urbanización e industrialización. En los países en desarrollo este es un fenómeno muy reciente, concentrado en unos pocos países, tales como la República de Corea del Sur y Malasia.

Este grupo de trabajadores surgió en la última década como resultado de la rápida urbanización e industrialización en Penang y otros centros urbanos importantes de Malasia Peninsular donde se han creado zonas de libre comercio (ZLC). El estudio se basa en encuestas a trabajadores, compañías, organismos gubernamentales y no gubernamentales en la región de Penang que tengan programas, instalaciones y otros servicios dirigidos a este grupo de trabajadores, directa o indirectamente. El objetivo final del estudio era identificar las lagunas existentes en los programas y actividades así como evaluar la viabilidad de los mismos, en términos de satisfacción de las necesidades y solución de los problemas de los trabajadores jóvenes en el sector corporativo y, en contraste, con el sector informal. De esta manera, se puede establecer el papel de los servicios urbanos participatorios en su propio contexto social. El caso malasio involucra la evaluación de un proyecto educativo orientado hacia el trabajador que incorpora diversos elementos constitutivos de un modelo viable de servicios urbanos participatorios.

## Industrialización y Formación de la Fuerza Laboral en Penang, 1970–1982

Los últimos 10 años en Malasia han registrado trascendentales cambios en la estructura de su fuerza laboral como resultado de la rápida industrialización. Esto ha derivado de dos fuerzas. En primer lugar, ha habido una reafirmación del papel del estado en la economía nacional en forma de la Nueva Política Económica (NPE), 1970–1990, que tiene por objeto erradicar la pobreza, independientemente de la raza, y reestructurar la sociedad para que no exista una identificación étnica con la ocupación y ubicación (Malasia 1981). Esto se ha realizado mediante la intervención planificada del estado en una variedad de sectores, incluyendo políticas de industrialización destinadas a promover las

Cuadro 1. Número de fábricas y gente empleada en las zonas de libre comercio, 1971–1981.

| Año | No. de fábricas en operación | Cambio porcentual | No. de empleados | Cambio porcentual |
|---|---|---|---|---|
| 1971 | 36 | | 4500 | |
| | | 28,0 | | 54,4 |
| 1972 | 50 | | 9877 | |
| | | 32,4 | | 57,7 |
| 1973 | 74 | | 23359 | |
| | | 18,7 | | 14,4 |
| 1974 | 91 | | 27278 | |
| | | 15,7 | | 14,5 |
| 1975 | 108 | | 31887 | |
| | | 40,3 | | 18,8 |
| 1976 | 181 | | 39269 | |
| | | 8,4 | | 3,7 |
| 1977 | 167 | | 40775 | |
| | | 8,7 | | 10,6 |
| 1978 | 183 | | 45605 | |
| | | 3,7 | | 11,0 |
| 1979 | 190 | | 51261 | |
| | | 8,7 | | 6,9 |
| 1980 | 208 | | 55064 | |
| | | 4,6 | | 1,1 |
| 1981 | 218 | | 55679 | |

Fuente: PDC (1974, 1975, 1981).

manufacturas intensivas en mano de obra y orientadas a la exportación. En segundo lugar, ha habido un nuevo despliegue de industrias manufactureras del núcleo hacia la periferia de la economía mundial como parte de la internacionalización de la actividad productiva y la nueva división global de la mano de obra que surgió a mediados de los años 1960 y 1970. El crecimiento de estas actividades exteriores de las empresas transnacionales (CTN) está basado en la explotación de la mano de obra barata, que es predominantemente femenina. Las implicaciones combinadas de estas dos fuerzas reflejan la articulación de las fuerzas interna y externa y surgen como contradicciones en el desarrollo de la sociedad malasia. Además, la nueva división internacional de la mano de obra coincidió con algunas condiciones demográficas en la periferia, siendo la más importante de ellas la emergencia de un gran número de jóvenes en el mercado laboral. Ellos son el producto de décadas anteriores de elevada fecundidad y un descenso sin precedentes en la mortalidad debido a la revolución sanitaria de los países del Tercer Mundo.

El impacto de esta estrategia de industrialización en el crecimiento de la economía de Penang ha sido enorme. El efecto más inmediato correspondió al número de fábricas en operación en los estados industriales y zonas de libre comercio (Fig. 1). Las dos primeras de las ocho zonas de libre comercio de Malasia fueron anunciadas en Penang en 1972. En 1981 se creó un total de cinco estados industriales que cubrían 375,7 ha. El número de estados creció de 36 en 1971 a 218 en 1981; las cifras de empleo crecieron de 4 500 a 55 679 en el mismo período (Cuadro 1). El impacto de la economía mundial, en forma de recesión, resulta claro por los bajos cambios porcentuales en el número de fábricas y de empleados en 1976–1977 y 1980–1981; sin embargo, el crecimiento de la inversión, en cuanto al número de fábricas, es evidente. En términos de capital pagado, la cantidad aumentó de MYR 13,48 millones en 1972 a MYR 301 millones en 1976 y MYR 756.1 millones en 1981.[1] En ese entonces se estaban construyendo 21 fábricas adicionales, con otros MYR 156,8 millones en capital pagado y el potencial para crear 1706 empleos. Se habían aprobado otras 81 nuevas fábricas, con un capital pagado total de MYR 246,9 millones y la posibilidad de 7878 empleos. Se esperaba que se invertiría en Penang durante

[1]Ringgit Malasia (MYR) 2.20 = Dólar estadounidense (USD) 1.

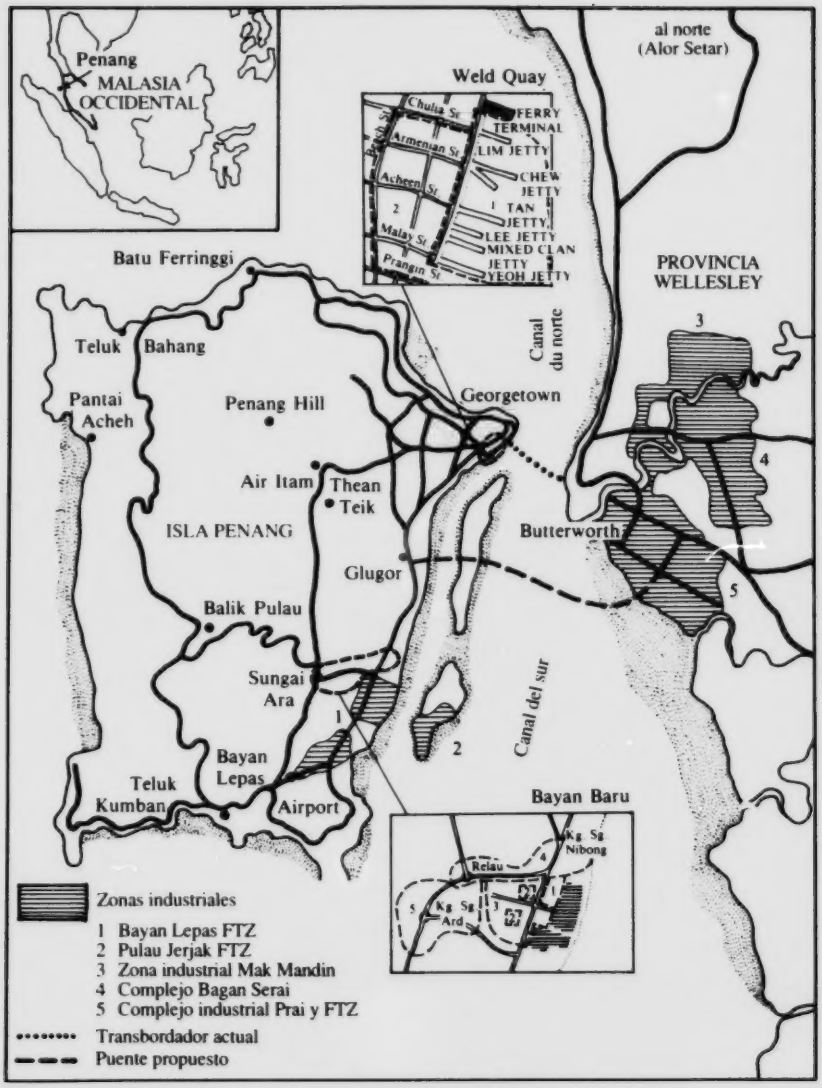


*Fig. 1. Ubicación del área de estudio, Weld Quay y Bayan Baru.*

el período 1971-1981 más de MYR 1,1 millones de capital pagado total, con la creación de 75 459 empleos reales y potenciales.[2]

Este desarrollo industrial resultó en una rápida urbanización, centrada alrededor de la principal conurbanización de Georgetown y Butterworth exten-

[2]Todas las cifras de inversión citadas proceden del Informe Anual de la Corporación de Desarrollo de Penang, 1981. En el cuadro apropiado se citan otras fuentes de datos.

diéndose hacia nuevas localidades a lo largo de la costa oriental de la isla. Previamente una zona de neta emigración como resultado de la economía estancada antes de los años 1970, la industrialización que ha tenido lugar desde entonces ha transformado a Penang en el segundo centro metropolitano más grande después de Klang Valley, que incorpora la capital federal de Kuala Lumpur.

La estructura económica global de Penang también ha cambiado radicalmente. Los sectores de agricultura, silvicultura y pesquería han declinado de 14,6% del producto interno bruto en 1971 a 5,5% en 1981, con una disminución prevista a 4,1% en 1985. En contraste, el sector manufacturero registró un aumento del 21% en 1971 (reflejando una fuerza laboral industrial preexistente en el sector de substitución de la importación y en pequeña escala) al 38,2% en 1981.

En términos demográficos, estos cambios estructurales produjeron cambios significativos en algunos de los indicadores habituales. Después de 30 años como estado de emigración, Penang para 1980 se había convertido en una región de ganancia neta. En consecuencia, la estructura de edad cambió, predominando el grupo de edad de 20 a 35 años y una proporción sexual que favorecía a las mujeres como resultado de la afluencia de trabajadoras procedentes de las regiones rurales. La tasa de participación de la fuerza laboral aumentó de 35% en 1970 a 49,6% en 1980. Por otra parte, el desempleo se redujo del 14 al 5,5%.

El Cuadro 2 presenta las características de empleo por industria en las ZLC a fines de 1982. Aquí hay que destacar varios puntos. En términos de capital pagado, casi una tercera parte de la inversión se encuentra en la industria de textiles/ropa (31,3%), seguida de la electrónica (8,5%), gases industriales (8,4%), y productos metálicos (8,4%). Sin embargo, en términos de empleo, la industria electrónica constituye casi la mitad de los empleos creados (47%), seguida por la de los textiles/ropa (24%), maquinaria/motores y repuestos para bicicletas (5,0%), e industrias gomíferas (3,9%).

Hay que hacer énfasis en tres características de la fuerza laboral. Una es el sergo respecto de las mujeres, allí la proporción global es casi de 2 : 1. El predominio de las mujeres es resultado de que las industrias electrónica/eléctrica y textiles/ropa emplean una cantidad desproporcionada de mujeres (78,1 y 65,1%, respectivamente). Este patrón es típico de dichas industrias en otros países.

La segunda es el fondo étnico de los trabajadores en las ZLC, con el 46% de *bumiputras* (gente nativa). La importancia de este hecho es evidente si se compara con el Penang urbano que es preponderantemente chino. La fuente principal de la fuerza laboral *bumiputra* en las ZLC es la migración rural-urbana, que consiste principalmente de mujeres jóvenes que han abandonado la escuela, procedentes de los estados vecinos de Kedah y Perak.

Un tercer aspecto de la nueva fuerza laboral es que casi la mitad de los trabajadores de fábrica se encuentran en la categoría de la mano de obra especializada o semiespecializada. Sin embargo, estos trabajadores no están igualmente distribuidos entre las diferentes industrias. Por ejemplo, el porcentaje de mano de obra no especializada en la fuerza laboral total de las industrias gomíferas es de 54,1%, mientras que en la industria electrónica/eléctrica es de 20,1% y en la textilera de 15,8%.

## El Problema de la Investigación

El foco central de la investigación sobre servicios urbanos participatorios en el caso de Malasia son las consecuencias de la emergencia de la nueva fuerza laboral resultante de un éxodo masivo de mujeres jóvenes que han abandonado la escuela rural y su correspondiente afluencia a las zonas urbanas. El impacto de este desarrollo ha conducido a un fenómeno contradictorio: si bien ha contribuido a una transformación radical de la economía de Penang en los últimos diez años, ha creado asimismo una fuerza laboral juvenil significativa en las nuevas zonas (el sector formal) que contrasta con el efecto sobre el sector laboral correspondiente en el sector informal "tradicional" que en el pasado ha sido mayormente chino.

La identificación de estos dos segmentos de la fuerza laboral juvenil refleja el patrón de un desarrollo desigual en Malasia, y las diferenciaciones básicas producidas por el proceso especial de industrialización urbana que tiene lugar en Penang. La información sobre los procesos de formación de la fuerza laboral que se sucede dentro del contexto altamente dinámico de la economía de Penang es todavía limitada. Sin embargo, este estudio se ha concentrado en las necesidades y los problemas de estas jóvenes trabajadoras en relación con la prestación de servicios urbanos.

La mayor parte de la nueva fuerza laboral juvenil, producida por la naturaleza especial de las industrias en la zona de libre comercio es malaya, femenina, y de origen rural. Se congregan en las áreas circundantes de las zonas industriales y de las nuevas localidades que se han establecido para alojar las industrias y los nuevos trabajadores. En contraste, el floreciente sector terciario "informal" se basaba en zonas establecidas, satisfaciendo las demandas de la población urbana en expansión. La fuerza laboral creada procedía de familias de clases más bajas en las comunidades "tradicionales," como el clan chino de Penang (Chan 1980). Mientras el apoyo de esta fuerza laboral del sector informal está basado en vínculos directos dentro de esta comunidad, la nueva fuerza laboral en el sector social se mantiene mediante vínculos con las áreas rurales. Los tipos de comportamiento, situación laboral y aceptación por la comunidad residente difieren entre estos dos grupos. Por esta razón deseamos contrastar las diferentes condiciones de trabajo de estos dos grupos de jovenes trabajadores, su necesidad de servicios básicos y su desarrollo social. ¿A qué tipos de recursos — individuales, comunitarios, sociales y gubernamentales — recurren para apoyar sus necesidades básicas culturales y económicas?

Los jóvenes trabajadores urbanos, en su conjunto, pueden no ser necesariamente parte del grupo-objetivo pobre, así como los del sector informal urbano (a saber: buhoneros, vendedores y otros trabajadores de pequeñas empresas y servicios) no son todos pobres. Sin embargo, la emergencia de este grupo de jóvenes trabajadores tanto en el sector formal como informal tiene implicaciones para el la prestación de servicios básicos al sector urbano pobre en su conjunto. En primer lugar, su presencia cada vez mayor a medida que se acelera el ritmo de la industrialización en Penang, conduce a una presión sobre la prestación actual de servicios urbanos (es decir: vivienda, transporte y otras instalaciones y comodidades de una zona).

En segundo lugar, el contexto socio/cultural de los dos grupos es diferente y, por consiguiente, tendrá implicaciones diferentes para la prestación de servi-

cios urbanos. Esto requiere una evaluación de los servicios urbanos existentes para estos grupos sociales en las zonas estudiadas, así como en todo Penang. Los servicios urbanos para jóvenes trabajadores, en ambos sectores, son prestados por diversos medios, que pueden o no coincidir en naturaleza, extensión e impacto entre los dos grupos. Se pueden distinguir tres canales: servicios prestados mediante organismos gubernamentales y no gubernamentales (inclusive la comunidad), los prestados mediante establecimientos de trabajo, y los prestados por el grupo-objetivo mediante diversos proyectos de autoayuda.

Se requiere una evaluación en tres niveles para diseñar y realizar eficazmente los programas de acción y servicios necesarios para satisfacer las necesidades, educación y desarrollo de los jóvenes trabajadores. La evaluación no debe solamente hacer énfasis en el tipo y contenido de los programas, sino también subrayar de manera especial la estrategia de su ejecución, o el método de provisión de las actividades. Se debería revisar lo apropiado y eficaz de la estructura existente de los servicios urbanos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con el fin de determinar: (1) el grado en que satisfacen las necesidades para las que se concibieron originalmente; (2) el grado en que satisfacen las necesidades actuales de los trabajadores, (3) el grado en que llegan y benefician realmente a los trabajadores, y (4) el valor de los programas o servicios suministrados dentro de la política global de servicios urbanos.

En estos objetivos está involucrada una evaluación de las diferentes funciones de los programas de servicios urbanos, el impacto de su prestación, y el problema de acceso y dependencia creado como resultado del modelo de desarrollo urbano adoptado en la situación de Penang. En particular, ¿cuál es la posibilidad de éxito de las estrategias de organización participatoria tales como el proyecto de educación de jóvenes trabajadores, para movilizar y utilizar estos recursos con el fin de satisfacer las necesidades de desarrollo específicas de estos trabajadores en los diferentes marcos comunitarios elegidos?

## Diseño de la Investigación

Los interrogantes relativos a la investigación son los siguientes: ¿Cuáles son los patrones de prestación de servicios urbanos a los jóvenes trabajadores en la nueva situación? ¿Cuál es la eficacia relativa de los sistemas de prestación gubernamental, comunitario, y social, definido en términos generales, para resolver los problemas de los jóvenes trabajadores y suministrar su material básico y sus necesidades no materiales? ¿Cuál es el papel de sistemas de prestación de servicio participatorio más orientados hacia el objetivo y hasta qué punto son viables las organizaciones de autoayuda?

Si bien las prioridades gubernamentales se han dirigido al desarrollo de oportunidades industriales y de empleo, el desarrollo de otros programas y servicios sociales para satisfacer las necesidades básicas y sociales de esta fuerza laboral en expansión ha sido descuidado. Algunas de esas necesidades, aparentemente satisfechas por organizaciones gubernamentales, empleadores y otros organismos no gubernamentales se han descuidado en gran parte debido a que los organismos patronales no promueven o mejoran realmente el bienestar de los trabajadores. La preocupación del gobierno se ha dirigido a menudo hacia la legislación laboral para establecer una fuerza laboral estable y un control

Cuadro 2. Características de empleo por industria en las zonas de libre comercio, diciembre 1982.

| Tipo de industria | Número de fábricas | Capital pagado (millones MYR) | Etnicidad | | | Sexo | | Categoría de empleo de trabajadores de fábrica | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Expatriados | *Bumiputras* | no-*Bumiputras* | Hombres | Mujeres | Mano de obra calificada | Mano de obra semi-calificada | Mano de obra no-calificada | |
| Electrónica | 27 | 64,69 | 34 | 10894 | 13518 | 5359 | 19087 | 12653 | 250 | 4918 | 24466 |
| Textiles/ropa | 14 | 239,04 | 92 | 5739 | 6407 | 4272 | 7966 | 6831 | 748 | 1937 | 12238 |
| Procesamiento de alimentos/conservas | 13 | 53,83 | 1 | 615 | 662 | 695 | 583 | 547 | 5 | 316 | 1278 |
| Productos químicos/ fertilizantes | 10 | 28,30 | 6 | 503 | 457 | 652 | 314 | 196 | 41 | 419 | 966 |
| Productos metálicos | 17 | 63,79 | 13 | 1319 | 1253 | 2001 | 584 | 133 | 101 | 196 | 2585 |
| Industrias gomíferas | 6 | 32,64 | 7 | 1100 | 931 | 1084 | 954 | 409 | 91 | 1103 | 2038 |
| Maquinaria/motores y repuestos para bicicleta | 9 | 14,07 | 6 | 217 | 411 | 535 | 99 | 834 | 247 | 720 | 634 |
| Industrias madereras | 5 | 6,43 | 4 | 309 | 372 | 396 | 289 | 64 | 18 | 130 | 685 |
| Industria de piensos | 4 | 27,39 | 2 | 159 | 201 | 295 | 67 | 308 | 92 | 351 | 362 |
| Productos de papel/ obras de imprenta | 10 | 42,10 | 1 | 429 | 575 | 604 | 401 | 75 | 89 | 253 | 1005 |
| Gases industriales | 3 | 64,44 | — | 17 | 51 | 662 | 2 | 17 | 9 | 3 | 68 |
| Procesamiento de productos agrícolas | 6 | 50,50 | 5 | 448 | 756 | 1036 | 173 | 37 | 3 | 169 | 1209 |
| Productos de plástico | 6 | 11,80 | 5 | 145 | 198 | 238 | 110 | 400 | — | 228 | 348 |
| Otros | 24 | 64,92 | 50 | 1927 | 2234 | 2167 | 2044 | 772 | 39 | 1799 | 4211 |
| Total | 154 | 763,74 | 226 | 23821 | 28026 | 19400 | 32673 | 23276 | 1733 | 12542 | 52073 |

Fuente: PDC (1983).

laboral eficaz para el desarrollo económico mediante la legislación de las relaciones industriales. Existen, asimismo, diversos programas de capacitación industrial que hacen énfasis en la mejora de capacidades y en una mayor productividad entre los jóvenes trabajadores (en su mayor parte desertores escolares). El enfoque de los empleadores es el de hacer énfasis en los beneficios del empleado y otros programas intramurales y el de mejorar la situación entre la administración y la mano de obra, así como el de brindar las condiciones apropiadas para una mayor productividad. Por otra parte, las actividades de organismos no gubernamentales (tales como YMCA, YWCA, los Befrienders, Pemadan (organización contra la droga), el Consejo de Bienestar de Mujeres, etc.) son actividades ad hoc y minúsculas. Como tales, los problemas de falta de servicios adecuados que realmente satisfacan las necesidades y el desarrollo de los jóvenes trabajadores quedan en gran parte sin atender.

El diseño de la investigación consiste en tres aspectos:

(1) Una evaluación global de los servicios urbanos para jóvenes trabajadores tanto en el sector formal como informal en Penang mediante una valoración de las clases de servicios y programas urbanos que satisfacen las necesidades, educación y desarrollo de los jóvenes trabajadores industriales. Esto incorporaría una evaluación de los servicios gubernamentales y no gubernamentales existentes (a saber: empleadores, sindicatos, organizaciones voluntarias, etc.) que se suministran y el grado en que pueden ser modificados para servir mejor las necesidades de los jóvenes trabajadores. Entre otras cosas, la evaluación de estos servicios y programas examinará la manera en que se suministran los mismos (el enfoque y la metodología) y el grado de participación del trabajador. Se prestará también atención a los mecanismos de organización y distribución.

(2) Una evaluación del Proyecto de Educación Comunitaria de Trabajadores Jovenes (YWCEP) en relación con su concepto, programa, eficacia, enfoque y metodología y el marco organizacional/estructural. Una de las preocupaciones fundamentales será de evaluar la viabilidad del YWCEP como modelo de respuesta. Además, se examinarán las modificaciones para convertirlo en un programa mejor y más eficaz, y se investigará la posibilidad de realizarlo como servicio continuo de comunidad industrial urbana que apoya y facilita el desarrollo de los trabajadores y de sus organismos. Por supuesto, esto requerirá la identificación y análisis previos de las necesidades y de los problemas de los trabajadores.

(3) Con base en las evaluaciones básicas del YWCEP y la prestación de servicios a trabajadores industriales urbanos jóvenes, se emprenderá un plan de investigación orientada a la acción con miras a establecer un programa más completo, eficaz y sostenible para asegurar que los servicios satisfagan las necesidades de este grupo.

Más específicamente, se ha aplicado la siguiente metodología:

(1) La zona de Bayan Baru, con una nueva localidad, que hasta 1970 era tierra padi, constituía el objetivo central del sector municipal. Tiene una población étnica mixta de inmigrantes recientes que consisten mayormente en jornaleros de clase media empleados por las compañías predominentemente multinacionales la ZLC.

(2) La zona de Weld Quay de Penang, que era el objetivo central del sector informal, se encuentra en el viejo puerto y primera zona industrial de Georgetown. Predominantemente chino, era uno de los más antiguos sectores colonizados de la cuidad. Actualmente experimenta una fase de decadencia urbana y de probreza, ante todo como resultado de la pérdida de la condición de puerto libre de Penang en 1969, del que dependía la subsistencia de los residentes. Muchas industrias en pequeña escala y talleres de patio del sector informal están localizados en esta zona.

**Definiciones**

El sector formal se definió como establecimientos que tienen 30 o más trabajadores, mientras que en el sector informal los establecimientos tenían menos de 30. Este límite resultaba arbitrario, pero luego del reconocimiento se consideró que un límite demasiado bajo (p.ej., 10 trabajadores) sólo incluiría empresas en su mayoría familiares y, en consecuencia, trabajadores de familia.

Para el sector corporativo/formal, la definición de "trabajadores" se refería solamente a operadores en la línea de producción, incluso empaquetadores y manipuladores. Se excluyeron las siguientes categorías: personal administrativo, personal supervisor, personal de mantenimiento profesional/técnico, personel de mantenimiento de edificios (es decir: barrenderos, porteros, limpiadores, etc.), personal de seguridad, personal de oficina/administrativo, y choferes. Para el sector informal se ha definido como "trabajadores" a los que trabajan en la producción y procesamiento de industrias manufactureras. Así pues la producción significaba hacer cosas, por ejemplo cajas, tambores metálicos, tallarines, pebetes perfumados, pescado salado, etc., y el procesamiento se refería al procesamiento de diferentes alimentos y artículos domésticos, a saber: clasificado de cebollas, pelado de camarones, embotellado de tinturas, envasado de alimentos, etc.

Por consiguiente, estas definiciones excluían los mecánicos, soldadores, criados, buhoneros, lavanderas, y otros empleos orientados al servicio. Además los trabajadores tenían que ser empleados, es decir no podían ser propietarios o trabajar por su cuenta. Las definiciones excluían asimismo a los miembros inmediatos de la familia, pero incluían a los parientes. Respecto a la edad, se ha definido como "trabajadores jóvenes" a los comprendidos entre los 13 y 36 años de edaad.

**Etapas del Trabajo de Campo**

**Etapa I**

Esta etapa incluía entrevistas directas con las autoridades gubernamentales pertinentes, administración de fábrica y organizaciones voluntarias. Se utilizó un cuestionario no estructurado para estudiar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se utilizaron asimismo fuentes de datos secundarios de documentos oficiales y no oficiales.

Para la encuesta de fábrica se preparó un cuestionario inicial probado en cinco fábricas. Después de modificado, la versión revisada se envió a 100 de las 222 fábricas de la zona industrial de la Corporación de Desarrollo Penang

(PDC). Veinte encuestas adicionales fueron enviadas a fábricas fuera de la zona industrial de la PDC. De las 120 fábricas encuestadas solamente 26 devolvieron los cuestionarios en la fecha requerida. En consecuencia, las fábricas restantes se visitaron personalmente. De esta manera se completaron 24 cuestionarios adicionales. En algunas fábricas hicieron entrevistas de seguimiento.

**Etapa II**

Se preparó un cuestionario para la encuesta del trabajador. El grupo objetivo fue muestreado de acuerdo con las dos zonas de estudio. La fuerza laboral total de Bayan Lepas ZLC se estima en 30 000. El número de trabajadores jóvenes del sector informal es similar, pero no se obtuvieron cifras. En la muestra del sector formal se incluyeron 422 trabajadores incluyendo 281 de la zona de Bayan Baru y 141 de la zona Weld Quay. La muestra del sector informal involucró 210 trabajadores, todos de Weld Quay. En consonancia con la estructura de sexo prevista de la población de trabajadores jóvenes, se mantuvo en la muestra global una proporción de mujeres y hombres de 4 : 1. El desglose global entre los trabajadores *bumiputra* y no-*bumiputra* en la muestra final fue de 53,6% a 46,4% respectivamente, en el sector formal y casi enteramente no-*bumiputra* en el sector informal.

## Características Sociodemográficas y Económicas

Cuatro factores principales determinaron, en gran medida, las características sociodemográficas y económicas de los trabajadores jóvenes estudiados. En primer lugar, la estructura económica política global y sus procesos han tenido por consecuencia los siguientes patrones. El despliegue de las industrias manufactureras de las regiones desarrolladas a muchos países del Tercer Mundo ha resultado en el crecimiento de las compañías multinacionales, especialmente en la industria electrónica que emplea predominantemente trabajadoras. Al mismo tiempo, la nueva política económica del gobierno malasio ha sido responsable, dentro de los objetivos fijados, de la emigración de los malayos rurales, específicamente mujeres, a las industrias manufactureras urbanas. Estos factores coincidieron con la entrada al mercado laboral de una población joven educada.

En segundo lugar, las características de los trabajadores jóvenes en los sectores formal e informal reflejan la naturaleza contrastante de estos dos sectores. Esto resulta obvio respecto a: edad (el sector informal tiene una gama de edad más amplio, desde trabajo infantil hasta el de mujeres de unos 60 años, mientras que el sector formal debe adherirse a la edad legal del empleo de 16 años o más), nivel educativo (en el sector formal se requiere un mínimo de educación para determinados trabajos; en el sector informal, la educación carece relativamente de importancia), y la naturaleza de la contratación (el sector corporativo espera algunas calificaciones formales, tales como educación, edad mínima y solicitud de un empleo por los canales formales; en el sector informal los empleos se obtienen mediante la ayuda de amigos y parientes). Las estructuras políticas y económicas más amplias influyen asimismo sobre estos patrones. Se puede ilustrar este punto abordando el problema de la absorción en el mercado laboral formal o informal. Debido a la naturaleza del sector informal, es difícil para los malayos entrar a este sector ya que los empleos depen-

den de factores como parentesco, contactos y, en el caso del trabajo especializado, del aprendizaje. De esta manera, el camino más fácil y quizás preferido por los malayos es el empleo del sector formal en compañías más grandes, incluyendo el gobierno, donde la contratación de empleo se formaliza mediante requisitos educativos, sistemas de cutoa, etc.

En tercer lugar, la naturaleza deliberada de la muestra se refleja en los datos sociodemográficos y económicos. Solamente fueron seleccionados los trabajadores del grupo de 13 a 36 años, lo que significaba que la juventud de la población estaba reflejada en la gran proporción de trabajadores solteros que trabajaban por primera vez, que vivían con su familia (no migrantes) o fuera de la familia (migrantes), que tenían un nivel promedio de educación más alto que el promedio nacional y mostraban ciertos patrones de gastos característicos de las personas solteras. La elección de las dos zonas de estudio de Bayan Baru y Weld Quay está estrechamente relacionada con la división del sector formal e informal de Bayan Baru y Weld Quay. Bayan Baru se encuentra ubicado en la zona de libre comercio, una zona designada de exportación-procesamiento con privilegios especiales para las compañías multinacionales. Dado que la mayoría de estas compañías están involucradas en la industria electrónica, desean emplear a trabajadoras jóvenes (más del 90% de los trabajadores en la industria electrónica eran mujeres).

Finalmente, todos los trabajadores del sector formal eran de Bayan Lepas. Sin embargo, Weld Quay tenía tantos trabajadores en el sector formal como en el informal, si bien es ante todo una zona del sector informal. Una comparación de los trabajadores reveló que cualquier diferencia significativa existente es realmente el resultado de una diferencia entre sectores, contrariamente a la diferencia que existe entre trabajadores de las dos zonas.

**Características Sociodemográficas**

La importancia de la etnicidad en el reciente proceso de urbanización, especialmente en la expansión de industrias de procesamiento encaminadas a la exportación, como un patrón básicamente malayo, está ilustrada en el Cuadro 3. Entre trabajadores jóvenes, la composición étnica de los sectores formal e informal era muy diferente.

El hecho de que los recientes emigrantes a ZLC son principalmente malayos y mujeres está probado por la conclusión de que el 90,5% de trabajadores en el sector formal eran mujeres. Esto fue así, a pesar de los intentos por aumentar en la producción el número de trabajadores hombres del sector corporativo de Bayan Baru durante el muestreo. Por ello refleja la verdadera situación que enfrentan los operarios[3] semicalificados en las fábricas multinacionales de semiconductores y textiles en los países del Tercer Mundo.[4] Se ha calculado que hasta el 95% de la fuerza laboral de la línea de producción en Bayan Baru consiste en mujeres. Hay muchas razones para el predominio de las mujeres en una fuerza laboral industrial como la de Bayan Baru. Algunos de estos fac-

[3]Este término se refiere a los trabajadores que realizan tareas específicas en el proceso de producción de semiconductores, altamente repetitivos y rápidamente aprendidas (Eisold 1982).

[4]Para una discusión de las características de los trabajadores de semiconductores en el Asia, especialmente ASEAN, véase Eisold (1982), y Lim (1978) para Malasia y Singapur.

Cuadro 3. Etnicidad en los sectores formal e informal.

| Origen étnico | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| Malayo | 53,6 | 0,5 |
| Chino | 32,7 | 97,6 |
| Hindú | 13,5 | 1,9 |
| Otro | 0,2 | — |

Fuente: Los datos presentados en la mayoría de los cuadros de este capítulo proceden de una encuesta de servicios urbanos realizada en 1982 cuando se llevaba a cabo este estudio.

tores se relacionan con la naturaleza específica de las industrias electrónicas (ONUDI 1980). Por ejemplo, la mayor parte de las fábricas en Bayen Baru son compañías transnacionales, situadas allí para explotar las ventajas de la zona de libre comercio y la disponibilidad de la mano de obra del interior del país. Estas fábricas, especialmente las compañías de semiconductores, prefieren emplear mujeres en razón de su habilidad manual (p.ej., la necesidad de afianzamiento mediante el uso de microscopios y otros trabajos exigentes en que los errores inutilizan al producto), paciencia (respecto a la ejecución de tareas altamente repetitivas), disponibilidad (especialmente en las zonas rurales circundantes), y el hecho de que la mano de obra que brindan es barata. Se ha sugerido que los empleadores prefieren contratar trabajadores temporarios, es decir mujeres que trabajan durante uno o dos años y luego se retiran de la fuerza laboral, debido a que su productividad declina después de algunos años de trabajo, principalmente por disminución de la visión (Eisold 1982). Si bien se debe capacitar a los trabajadores, no se necesita una fuerza laboral calificada dado que la mayoría de los trabajadores puede aprender su trabajo y llegar a una máxima productividad en unas pocas semanas. En realidad, la importancia de la fuerza laboral de la mujer en la industria electrónica ha hecho que las compañías reubiquen sus operaciones en búsqueda de la mano de obra femenina en vez de emplear un sector diferente de la población. Un segundo factor lo constituye el hecho de que el desarrollo tecnológico dentro de la industria electrónica es tan rápido que la industria debe utilizar, para seguir siendo competitiva, el trabajo manual (debido a su inherente flexibilidad) más que las máquinas. La mayoría de los empleados hombres en la industria electrónica tienden a trabajar en los niveles más altos como mano de obra calificada, tales como técnicos, y no como operadores de la línea de producción. Incluso existe la evidencia de otros países asiáticos, que han tenido más experiencia con las compañías de semiconductores, de la tendencia a no capacitar a las trabajadoras ya empleadas en producción para una tarea que requiera mayores habilidades.[5] En contraste, el sector informal resultó más heterogéneo empleando el 55,7% de mujeres y reflejando el predominio de la mano de obra familiar y de la etnicidad china de la mayoría de los trabajadores.

La edad promedio en los sectores formal e informal era de 22,6 y 22,3 años respectivamente (Cuadro 4). Sin embargo, un examen más detallado del tipo de edad revela que la distribución es desigual, es decir que el 83% de los traba-

[5]Si bien se puede sostener que la mayoría de las escuelas de capacitación tecnológica tienen un estudiantado predominantemente masculino, tambien existe la impresión entre algunos administradores de personal de compañías de semiconductores de que la fuerza laboral femenina es temporaria, ya que muchas mujeres abandonan su trabajo después de casarse o después del nacimiento de un niño.

Cuadro 4. Grupos de edad dentro de los sectores formal e informal.

| Edad (años) | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| 13–15 | 1,7 | 9,5 |
| 16–19 | 23,9 | 33,8 |
| 20–23 | 38,1 | 20,0 |
| 24–27 | 21,4 | 12,9 |
| 28–31 | 10,6 | 11,4 |
| 32–36 | 4,3 | 12,4 |
| Promedio (años) | 22,6 | 22,3 |

Fuente: Encuesta de servicios urbanos realizada en 1982.

jadores en el sector formal se encontraban entre las edades de 16 y 27 años, en contraste con el 67% del sector informal. El hecho de que el sector formal procede del sector más joven de la población es el resultado de la disponibilidad de la mano de obra femenina en este grupo de edad más joven, lo que favorece las necesidades de las compañías transnacionales. En contraste, en el sector informal, en el que las restricciones legales están débilmente aplicadas (en el sector formal, el 1,7% de los trabajadores son menores de 16 años, que es la edad legal para trabajar), el 9,5% de los trabajadores tienen menos de 16 años de edad. El trabajo infantil es bastante común en las industrias tradicionales de Weld Quay. Como se esperaba, los trabajadores más antiguos se encuentran asimismo en el sector informal, con el 12,4% entre las edades de 32 y 36 años, en contraste con el 4,3% en el sector formal. Un examen de la distribución de la edad por origen étnico revela que la mayoría de los trabajadores jóvenes son chinos, es decir que la edad del 36% de los trabajadores chinos oscila entre los 15 y 19 años, en contraste con el 21% de los malayos. La edad de más del 53% de los trabajadores malayos oscilaba entre los 20 y 24 años. Este patrón refleja la participación nacional de la fuerza laboral femenina entre la población total y las corrientes de emigración de 1956–1970 (Young 1982). En contraste con las mujeres malayas, las mujeres chinas tienden a entrar en la fuerza laboral mucho más jóvenes (antes de los 20 años de edad) y antes de su matrimonio. Debido a la juventud de la población, más del 80% de los trabajadores, tanto en el sector formal como informal, eran célibes.

El factor individual más importante que influye sobre la ocupación es quizá la educación. Ciertamente constituye un requisito previo para la mayoría de los empleos del sector corporativo, a diferencia del sector informal. En consonancia con las características definidas del sector informal, tales como fácil acceso, conocimiento adquirido fuera de la educación formal, contactos sociales, etc., el aprendizaje desempeña un papel crucial en la contratación de empleo. Por esta razón, los trabajadores del sector corporativo tienen un nivel de educación promedio más alto (8 años) que los trabajadores en el sector informal (6.2 años) (Cuadro 5), mientras que el 70% de los trabajadores del sector formal han cursado la escuela secundaria, en contraste con el 44% del sector informal. Las anomalías, es decir los que no tienen escolaridad y sin embargo están empleados en el sector formal, están constituidas por todas las mujeres chinas empleadas como maquinistas por una fábrica de prendas de vestir de propietarios chinos que ha producido exclusivamente exportaciones.

Un análisis de la escolaridad por origen étnico en el sector corporativo reveló nuevamente tipos similares a los nacionales, o sea que los malayos tenían más escolaridad que los chinos (Young 1982) — el 80% de los malayos había cur-

Cuadro 5. Nivel educacional de los trabajadores en los sectores formal e informal.

| Escolaridad | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| Ninguna | 1,7 | 7,1 |
| Normal 1 - Normal 6 | 28,4 | 49,1 |
| Forma 1 - Forma 3 | 40,3 | 37,1 |
| Forma 4 y superior | 29,6 | 6,7 |
| Promedio (años) | 8,0 | 6,2 |

Fuente: Encuestas sobre servicios rurales realizada en 1982.

Cuadro 6. Nivel educacional del grupo étnico en el sector formal.

| Escolaridad | Malayo (%) | Chino (%) |
|---|---|---|
| Ninguna | 0 | 5,1 |
| Normal 1 - Normal 6 | 19,9 | 44,2 |
| Forma 1 - Forma 3 | 35,9 | 40,6 |
| Forma 4 y superior | 44,2 | 10,1 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

sado por lo menos la escuela secundaria, en contraste con sólo el 51% de los chinos (Cuadro 6). La proporción de chinos en el sector informal con una educación secundaria era ligeramente menor del 44%. La mayoría de los chinos en ambos sectores tenía solamente de 1-3 años de escuela primaria.

La educación sigue estando basada en la comunidad, educándose a cada grupo étnico en su propio idioma. La mayoría de los malayos del sector formal asistieron a escuelas malayas (91%) para recibir su educación primaria. Análogamente los chinos asistieron a escuelas chinas (71%) al nivel primario. Este patrón cambió al nivel de la escuela secundaria a 60,8 y 26,8% respectivamente. El cambio ocurrió entre los chinos que asistieron a escuelas de nivel medio inglesas y malayas. Muchas son las razones para recibir una educación comunitaria en Malasia, cuyos cimientos fueron echados en la época colonial (Loh 1975). Para los trabajadores malayos que habían venido de regiones rurales, la educación malaya era la única fuente de educación disponible. Dado que la mayoría de los chinos procedía del sector urbano, contaba con una gama de escuelas más amplia. Además, los chinos piensan que la educación inglesa les brinda una mejor oportunidad de obtener empleo en el sector moderno. Asimismo estas conclusiones evidencian que actualmente es posible obtener empleo en fábricas de compañías extranjeras a pesar de poseer solamente una escolaridad media malaya, tendencia que no existió durante los períodos coloniales y de post-independencia, lo que puede atribuirse a políticas gubernamentales pos-1970, específicamente la Nueva Política Económica.

## Características de la Emigración

Respecto a la migración, hubo grandes diferencias entre el sector formal e informal. El sector formal tenía el 45% de inmigrantes interestatales permanentes comparado con solo el 7% en el sector informal (Cuadro 7). Esto se explica por la naturaleza de los dos sectores. En el sector comercial, el 55% nacieron en Penang; el resto procedía principalmente de Perak y Kedah, los estados más próximos a Penang. Para la mayoría, éste era el primer lugar donde

Cuadro 7. Lugar de nacimiento de los trabajadores en los sectores formal e informal.

| Estado | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| Johore | 0,4 | — |
| Kedah | 18,7 | 1,4 |
| Kelantan | 0,2 | — |
| Negri Sembilan | 0,7 | — |
| Pahang | 0,4 | 0,5 |
| Penang | 54,7 | 92,9 |
| Perak | 21,3 | 4,3 |
| Perlis | 1,9 | 0,5 |
| Selangor | 0,7 | — |
| Otros | 0,7 | — |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

la población se estableció después de abandonar su localidad. Un desglose del lugar natal por origen étnico reveló que los trabajadores malayos procedían de un mayor número de estados, la mayoría de Perak (46%) y Kedah (44%), que los trabajadores chinos. El 82% de los malayos procedía de regiones rurales en contraste con el 7% de los chinos. Esto está en consonancia con el patrón de emigración nacional de 1965–1970 que indicaba a Perak y Kedah como los principales estados de emigración y una tendencia de los estados receptores a lindar con estados de emigración. Las distancias más cortas, el crecimiento del ZLC que requería trabajadoras y las campañas de contratación de algunas de estas compañías, que fueron a las aldeas para contratar trabajadores, todo ello ayuda a explicar estos macropatrones. En contraste, los trabajadores del sector informal nacieron, en su mayor parte, en Penang, y muchos de ellos en los alrededores.

Entre los trabajadores formales, sus razones para abandonar su lugar de nacimiento son principalmente económicas (p.ej., para encontrar empleos) y orientadas hacia la familia (p.ej., parientes en Penang, casamiento, mudanza con su familia, etc.) (Cuadro 8).

Un análisis del lugar de residencia anterior de los trabajadores indicaba que en el sector formal el 65,6% de la residencia anterior de los trabajadores era Penang. Esto no era sorprendente debido a que aquí los trabajadores jóvenes registran un gran índice de movilidad. En contraste, dentro del sector informal, ninguno de los trabajadores dió como residencia previa a Penang; en realidad, el 95,7% vivía en Perak antes de su lugar actual de residencia. Esto puede indicar una falta de movilidad de los trabajadores en el sector informal, muchos de los cuales no pueden permitirse vivir en otro lugar, excepto en habitaciones atestadas que alojan a toda la familia y que están ubicadas cerca del lugar de trabajo.

Cuando se examinaron las razones de la mudanza de los trabajadores del sector formal, se determinó que el factor principal era "lugar para vivir" (Cuadro 9). Esto demuestra la importancia de la mudanza residencial. Una segunda razón importante de reubicación y la principal razón para seleccionar el actual lugar de residencia son las razones familiares.

### Características Económicas

Existen algunos contrastes en las estructuras ocupacionales de los sectores formal e informal. Los trabajadores del sector formal estaban concentrados

Cuadro 8. Razones para abandonar el lugar de nacimiento y emigrar a Penang.

| Razones | Sector formal | |
|---|---|---|
| | Emigrantes (%) | Inmigrantes (%) |
| Económicas | 28,4 | 10,1 |
| Familia | 25,5 | 24,2 |
| Obligado a partir | 18,8 | 47,5 |
| Sociales | 8,4 | 9,1 |
| Transferencia/retiro | 4,5 | 3,0 |
| Inconveniencia | 4,5 | 3,0 |
| Conveniencia | 2,6 | 1,0 |
| Capacidad para encontrar empleo | 2,6 | — |
| Recurso temporario | 2,6 | 1,0 |
| Transporte | 1,5 | — |
| Misceláneas | 0,9 | 1,0 |
| Dificultades | — | — |
| Lugar donde estar | — | — |
| No se sabe | — | — |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 9. Razones para mudarse del lugar de residencia anterior e instalarse en el lugar actual.

| Razones | Sector formal | |
|---|---|---|
| | Emigrantes (%) | Inmigrantes (%) |
| Económicas | 10,3 | 10,0 |
| Familia | 38,5 | 70,5 |
| Obligado a partir | 0,3 | — |
| Sociales | 2,6 | 1,0 |
| Transferencia/retiro | — | — |
| Inconveniencia | — | — |
| Conveniencia | — | — |
| Capacidad para encontrar empleo | — | — |
| Recurso temporario | — | — |
| Transporte | — | — |
| Misceláneas | — | — |
| Dificultades | 3,3 | — |
| Lugar donde estar | 43,3 | 18,5 |
| No sabe | 1,8 | — |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

en dos industrias principales: electrónica y textiles/ropa. Las mujeres formaban respectivamente el 96 y 89% del total de trabajadores en estas dos industrias, las mujeres malayas ocupadas principalmente en la industria electrónica (70%) y las mujeres chinas en la industria de textiles/ropa (53%).

El Cuadro 10 muestra que la estructura ocupacional del sector informal era mucho más heterogénea. Las principales ocupaciones se encontraban en la manufactura de alimentos, bebidas, tabaco, productos de hojalata y acero, papel, y carbón vegetal y madera. El trabajo es básicamente no calificado y fácilmente transferible. Las mujeres trabajaban en las industrias más livianas, tales como la clasificación de los diferentes productos, limpieza de pescado, apilamiento y doblamiento de periódicos, confección de bolsas de papel, enrollado de papel higiénico, forro de libros, etc. Los hombres en las industrias más pesadas; industrias metalúrgicas (89%), y de la madera y carbón vegetal (71%).

Si bien no existe una relación clara entre edad y ocupación en el sector

Cuadro 10. Estructuras ocupacionales del sector informal.

| Ocupación | No. de empleados | Porcentaje |
|---|---|---|
| Electrónica | 2 | 1,0 |
| Textiles/ropa | 20 | 9,5 |
| Carbón vegetal, madera | 31 | 14,8 |
| Hojalata/acero | 38 | 18,1 |
| Repuestos para vehículos | 2 | 1,0 |
| Calzado/plástico | 13 | 6,2 |
| Alimentos, bebidas, tabaco | 38 | 18,1 |
| Manufactura de papel, otros | 35 | 16,7 |
| Ventas, publicidad | 5 | 2,4 |
| Agricultura, cría de animales | 22 | 10,5 |
| Almacenamiento, transporte, construcción | 4 | 1,9 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

formal, excepto que la mayoría de los trabajadores de electrónica eran jóvenes (entre 20 y 23 años) por ser malayos, el patrón del sector informal reveló que el trabajo infantil (menores de 16 años de edad) se concentra en trabajos que no exigen esfuerzos, como los productos de papel (25% hacen bolsas de papel), textiles (20% cosen etiquetas en camisas), y alimentos y bebidas (15% clasifican camarones). Como las mujeres, los niños participaban en los trabajos más livianos y menos calificados.

La información sobre cómo los trabajadores obtuvieron sus empleos actuales en los sectores formal e informal constituye una fuente importante para la comprensión de la situación laboral en los dos sectores. Mientras que el 77% obtuvo sus empleos en el sector formal solicitándolos personalmente, la cifra correspondiente del sector informal fue del 22% (Cuadro 11). Una tercera parte de los trabajadores del sector informal obtuvo sus empleos mediante familia y parientes, en contraste con 7% del sector formal. Dentro de este sector la manera en que los malayos y chinos obtuvieron sus empleos variaba de la manera siguiente: 78% de los malayos obtenían sus empleos mediante solicitud personal (a compañías de electrónica) en contraste con el 31% de los chinos. En el caso de éstos, la familia y los parientes desempeñaban un papel más importante en la obtención de empleos. Para contrastar las diferencias entre los sectores formal e informal, se realizó una comparación de los trabajadores chinos en los dos sectores. La diferencia es aguda cuando la etnicidad es constante (Cuadro 12); el 34% de los chinos en el sector informal recibía ayuda de la familia y de los parientes, en contraste con el 6% del sector formal. La influencia de

Cuadro 11. Método para obtener empleos en los sectores formal e informal.

| Método | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| Solicitud personal | 77,0 | 21,9 |
| Amigos | 10,2 | 43,3 |
| Parientes | 3,8 | 10,0 |
| Oficina de empleo | 3,6 | — |
| Familiares cercanos | 3,3 | 23,3 |
| Contratación por la compañía | 1,7 | 1,0 |
| Persona influyente | 0,2 | — |
| Otros | 0,2 | 0,5 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 12. Método para obtener empleo por origen étnico.

| | Sector formal | | Sector informal |
|---|---|---|---|
| | Malayos (%) | Chinos (%) | Chinos (%) |
| Familia | 1,3 | 5,8 | 23,4 |
| Parientes | 2,7 | 5,1 | 10,2 |
| Amigos | 8,0 | 15,9 | 43,4 |
| Personas influyentes | 0,4 | — | — |
| Cambio de empleo | 6,2 | — | — |
| Solicitud personal | 78,3 | 30,8 | 21,4 |
| Contratación | 3,1 | — | — |
| Otros | — | 0,7 | — |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

los amigos fue utilizada por el 43% de los chinos en el sector informal, en contraste con el 16% en el sector formal.

En toda encuesta las cifras de ingresos y gastos deben ser interpretadas con cautela. Casi 30% de los empleados del sector informal ganaron entre MYR 50 y MYR 150 mensuales (Cuadro 13), en contraste con 14% del sector formal. Se trataba principalmente de mano de obra femenina e infantil. La proporción de los grupos de ingresos más altos del sector informal es comparable al sector formal, que tendía a alcanzar una cifra cercana a los MYR 151 - MYR 250 mensuales. El patrón promedio de gastos mostró una estructura similar entre los sectores formal e informal. Los trabajadores del sector formal tendieron a gastar mucho más en ropa (14,7% en comparación con el 4,6% del sector informal) y en compras más costosas (2,4% comparado con el 1,5%). Esto puede ser el resultado de la atracción del mercado. La cercanía al lugar de trabajo de los trabajadores en el sector informal significaba menos gastos de transporte que los de los trabajadores del sector formal.

## Condiciones de Vida y Medidas Sanitarias Ambientales

La muestra total de trabajadores está distribuida entre la localidad de Bayan Baru y sus alrededores (281 trabajadores) y la zona de Weld Quay (351 trabajadores). El carácter migratorio de la muestra de Baya Baru resulta evidente por el hecho de que más de la mitad de los trabajadores utilizan las hosterías de la compañía, casas de alquiler cooperativo, o bien alquilan privadamente

Cuadro 13. Ingresos mensuales básicos.

| Nivel de ingresos (MYR)[a] | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| 50-150 | 14,2 | 28,6 |
| 151-200 | 32,8 | 18,5 |
| 201-250 | 26,3 | 12,9 |
| 251-300 | 14,9 | 14,8 |
| 301-350 | 6,4 | 6,2 |
| 350+ | 18,2 | 19,0 |
| Promedio (MYR) | 225,2 | 254,5 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.
[a]Ringgit malayo (MYR) 2,20 = dólar estadounidense (USD) 1.

habitaciones en la localidad de Bayan Baru y en viviendas cercanas (Lip, sin, Pantai Jerejak, y Century Gardens). Para los que residen en las aldeas circundantes, una porción más alta (aproximadamente dos tercios) vive con sus familias; el resto, en su mayor parte, alquila habitaciones. En contraste, casi el 90% de los trabajadores en Weld Quay vive con sus familiares más cercanos (Cuadro 14).

Los tipos de vivienda en las dos localidades de estudio están incluidos en el Cuadro 15. El estado de reparaciones (indudablemente subjetivo en su evaluación, a pesar de los intentos de normalizar los criterios de definición) refleja el carácter más antiguo, establecido y ruinoso de Weld Quay, el distrito tradicional de la clase trabajadora de Penang.

Para obtener un índice aproximado del espacio de la vivienda disponible, se computó el número de personas por habitación (excepto cocinas y baños/retretes) para las diversas zonas (como una medida para el área real por persona). Las casas en Bayan Baru están algo menos apiñadas excepto las posadas de compañía en las viviendas de Pantai Jerejak y Lip Sin donde de 15 a 20 personas se alojan en viviendas semi-independientes cuatro habitaciones. Es interesante notar que el índice de apiñamiento de pisos es más bajo de lo que podía esperarse, lo que indica la deficiencia de esta medida, ya que favorece las unidades de vivienda con una proporción más alta de habitaciones de uso común como dormitorios. En términos del abastecimiento de agua potable, casi todas las viviendas de ambas zonas están abastecidas con agua tratada. Las instalaciones de retretes y la eliminación de basura son menos satisfactorias, especialmente en la zona de Weld Quay donde predominan las letrinas de balde y las que dan al mar; la basura de las viviendas sobre pilastras se arroja al mar. El drenaje para la eliminación de aguas residuales es también inadecuado en los alrededores del pueblo de Bayan Baru y generalmente en Weld Quay.

**Patrones de Morbilidad**

Se solicitó a los encuestados enumerar todos los casos de enfermedad de los dos meses anteriores — que posteriormente se agruparon en amplias categorías de enfermedades. Según el Cuadro 16 es evidente que los trabajadores del sector formal registran una incidencia más alta (de 57%) de enfermedad que los trabajadores del sector informal. En particular, los trabajadores del sector formal registran una incidencia mucho mayor de enfermedades gastrointestinales y fiebres. Por zona residencial (Cuadro 17) aparece una incidencia mucho más alta de enfermedades gastrointestinales, enfermedades de la piel y fiebres en la zona de Bayan Baru. En este estudio es difícil separar la situación laboral del ambiente vital más general en relación con la etiología de la enfermedad; por tanto, las contribuciones relativas de cada una son de carácter especulativo. Se ha observado que los suministros de agua potable eran comparables en las dos zonas y que en Weld Quay las medidas sanitarias ambientales eran generalmente más pobres. Para la higiene de los alimentos existe poca información. Se sabe asimismo que hay una proporción más alta de trabajadores de turno (la mayoría trabajadores de la industria electrónica y textiles) en Bayan Baru, que podría contribuir a la frecuencia informada de desórdenes gastrointestinales (estreñimiento y dolores gástricos). El Cuadro 18 hace una diferencia entre trabajadores de turno y de no turno, que tienden a estar concentrados en Bayan Baru y Weld Quay, respectivamente. Las enfermedades

Cuadro 14. Condiciones de la vivienda.

| | Muestra no. | Viviendo con | | | Habitación alquilada privada (%) | Casa de renta compartida (%) | Casa/hostería de compañía (%) | Otros (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Familia (%) | Parientes (%) | Amigos (%) | | | | |
| Weld Quay | | | | | | | | |
| Viviendas sobre pilastras o de espigón | 66 | 86,4 | 6,1 | 3,0 | 4,6 | — | — | — |
| Casas de venta de Weld Quay | 52 | 82,7 | 7,7 | — | 1,9 | — | 5,8 | 1,9 |
| Area costera recuperada | 53 | 92,5 | — | 1,9 | 1,9 | — | 1,9 | 1,9 |
| Pisos y alrededores | 64 | 89,1 | 4,7 | — | 3,1 | 3,1 | — | — |
| Playa sur y alrededores | 116 | 88,8 | 3,5 | 3,5 | 1,7 | — | 2,6 | — |
| Promedio | | 88,0 | 4,3 | 2,0 | 2,7 | 0,6 | 2,0 | 0,6 |
| Bayan Baru | | | | | | | | |
| Casas apiñadas | 55 | 32,7 | 5,5 | — | 10,9 | 50,9 | — | — |
| Departamentos | 39 | 56,4 | 2,6 | 5,1 | 2,6 | 33,3 | — | — |
| Fincas de Bayan Baru | 36 | 25,0 | 2,8 | 2,8 | 16,7 | 47,2 | 5,6 | — |
| Fincas de Pantai Jerejak y alrededores | 38 | 21,1 | 5,3 | — | 10,5 | 13,2 | 50,0 | — |
| Fincas de Lip Sin Garden | 16 | 6,3 | — | — | 6,3 | 12,5 | 75,0 | — |
| Aldea Sg. Nibong | 45 | 68,9 | 6,7 | — | 24,4 | — | — | — |
| Aldea Sg. Ara | 41 | 65,9 | 2,4 | — | 19,5 | 9,8 | — | 2,4 |
| Aldea Sg. Tiram | 11 | 63,8 | — | — | 36,4 | — | — | — |
| Promedio | | 43,8 | 4,0 | 1,1 | 14,6 | 24,6 | 11,7 | 0,4 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 15. Tipos de viviendas de trabajadores y su estado de reparación.

| | Muestra no. | Casa de campo (%) | Casa de madera de tipo espigón (%) | Casa de ladrillos residencial (%) | Piso (%) | Casa de venta (%) | Otros (%) | Estado de reparaciones | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Bueno (%) | Deteriorada (%) | Estado ruinoso (%) |
| Weld Quay | | | | | | | | | | |
| Viviendas sobre pilastras o de espigón | 66 | — | 100,0 | — | — | — | — | 30,3 | 50,0 | 19,7 |
| Casas de venta de Weld Quay | 52 | — | 28,9 | 36,5 | — | 17,3 | — | 11,5 | 57,7 | 30,8 |
| Area costera recuperada | 53 | 1,9 | 75,5 | 5,7 | 1,9 | 1,9 | 13,2 | 22,6 | 32,1 | 45,3 |
| Pisos y alrededores | 64 | 1,6 | 17,2 | 3,1 | 75,0 | 3,1 | — | 76,6 | 17,2 | 6,3 |
| Playa sur y alrededores | 116 | 0,9 | 54,3 | 22,4 | — | 20,7 | 1,7 | 13,8 | 63,8 | 22,4 |
| Promedio | | 0,9 | 55,6 | 14,2 | 14,0 | 10,3 | 5,1 | 29,3 | 47,0 | 23,6 |
| Bayan Baru | | | | | | | | | | |
| Casas apiñadas | 55 | — | — | 100,0 | — | — | — | 98,2 | 1,8 | — |
| Departamentos | 39 | — | — | — | 100,0 | — | — | 100,0 | — | — |
| Fincas de Bayan Baru | 36 | — | 2,8 | 97,2 | — | — | — | 97,2 | — | 2,8 |
| Fincas de Pantai Jerejak y alrededores | 38 | 34,2 | — | 63,2 | — | — | 2,6 | 71,1 | 28,9 | — |
| Fincas de Lip Sin Garden | 16 | — | — | 100,0 | — | — | — | 100,0 | — | — |
| Aldea Sg. Nibong | 45 | 97,8 | — | 2,2 | — | — | — | 80,0 | 13,3 | 6,7 |
| Aldea Sg. Ara | 41 | 97,6 | — | 2,4 | — | — | — | 60,1 | 31,7 | 7,3 |
| Aldea Sg. Tiram | 11 | 100,0 | — | — | — | — | — | 45,5 | 54,5 | — |
| Promedio | | 38,4 | 0,4 | 47,0 | 13,9 | — | 0,4 | 84,3 | 13,2 | 2,5 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

podrían estar relacionadas también con el grado de tensión del trabajo, tal vez más alto entre los trabajadores del sector formal, donde prevalece una estricta disciplina de trabajo, evaluación del rendimiento y unas relaciones obrero-patronales más o menos impersonales.

Los patrones de morbilidad por industria aparecen en el Cuadro 19. Entre los empleados de la industria electrónica hubo frecuentes casos de desórdenes gastrointestinales y estados febriles. La importancia del alto índice de accidentes entre los empleados en las industrias manufactureras de productos textiles, maquinaria y metales, muebles y productos de madera, no es clara debido a que los accidentes informados incluían asimismo heridas no relacionadas directamente con el trabajo. Otro resultado digno de mención fue el alto índice de enfermedades enumerado en Lip Sin Gardens (zona de Bayan Baru).

### Síntomas de Enfermedad y Quejas

Además de los casos de enfermedad, se interrogó a los obreros sobre síntomas y desarreglos asociados con la misma. El índice de síntomas y quejas sometido por los trabajadores del sector formal es mucho más alto que el de los trabajadores del sector informal (Cuadro 16). Un gran problema que se plantea para interpretar el tipo de quejas es que la mayoría son subjetivas y autodiagnosticadas, vagas en cierta medida, y no específicas a dos niveles; el síntoma podría estar asociado con problemas que no son peculiares al lugar de trabajo y un síntoma dado podría estar asociado con una variedad de riesgos

Cuadro 16. Incidencia de síntomas y quejas de trabajadores de los sectores formal e informal.

| | Trabajadores formales (%) | Trabajadores informales (%) |
|---|---|---|
| Dolor de espalda | 48,8 | 30,0 |
| Dolor de piernas | 35,8 | 21,4 |
| Dolores musculares | 23,3 | 25,2 |
| Dolor de cabeza | 67,1 | 53,3 |
| Mareos | 62,1 | 33,3 |
| Cansancio ocular | 46,2 | — |
| Defecto visual | 23,5 | — |
| Dolores de pecho | 22,0 | 4,3 |
| Sequedad de garganta | 26,1 | — |
| Pérdida de apetito | 35,8 | 17,6 |
| Indigestión | 31,8 | 7,1 |
| Dolores abdominales/gástricos | 28,0 | 19,0 |
| Debilidad | 22,7 | 15,2 |
| Fatiga | 67,5 | 30,0 |
| Ansiedad | 33,9 | 13,3 |
| Insomnio | 46,4 | 18,6 |
| Irritabilidad | 28,0 | 16,2 |
| Vómitos | 11,8 | 7,1 |
| Náusea | 17,1 | 11,0 |
| Dermatitis | 12,3 | 9,0 |
| Jadeo asmático | 13,3 | 6,7 |
| Flema | 15,6 | 13,8 |
| Tos persistente | 17,5 | 15,2 |
| Estreñimiento | 10,0 | 10,0 |
| Heces líquidas | 10,4 | 10,0 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 17. Incidencia de enfermedades por zona.

| | Muestra no. | Gastro-intestinal (%) | Respiratoria (%) | Enfermedad de la piel (%) | Fiebre (%) | Parásitos intestinales (%) | Accidentes (%) | Otros (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Weld Quay | | | | | | | | |
| Zona 1: Viviendas sobre pilastras | 66 | 12,1 | 19,7 | 4,5 | 13,6 | 0 | 1,5 | 9,1 |
| Zona 2: Casas de venta de Weld Quay | 52 | 11,5 | 25,0 | 3,8 | 11,5 | 0 | 11,5 | 15,4 |
| Zona 3: Area costera recuperada | 53 | 7,5 | 15,1 | 1,9 | 20,8 | 0 | 9,4 | 15,1 |
| Zona 4: Llanos y alrededores | 64 | 15,6 | 12,5 | 3,1 | 12,5 | 0 | 0 | 12,5 |
| Zona 5: Playa sur y alrededores | 116 | 11,2 | 19,0 | 3,4 | 7,8 | 0,9 | 8,6 | 9,5 |
| Bayan Baru | | | | | | | | |
| Zona 10: Casas apiñadas | 55 | 52,7 | 32,7 | 1,8 | 32,7 | 0 | 12,7 | 25,5 |
| Zona 11: Llanos | 39 | 51,3 | 17,9 | 12,8 | 12,8 | 0 | 10,3 | 41,0 |
| Zona 12: Fincas de Bayan Baru | 36 | 22,2 | 19,4 | 11,1 | 16,7 | 5,6 | 13,9 | 22,2 |
| Zona 13: Fincas de Pantai Jerejak y alrededores | 38 | 39,4 | 39,5 | 13,1 | 21,1 | 2,6 | 7,9 | 2,6 |
| Zona 15: Fincas de Lip Sin Garden | 46 | 62,5 | 12,5 | 31,3 | 50,0 | 0 | 25,0 | 18,8 |
| Zona 16: Aldea Sg. Nibong | 45 | 15,6 | 11,1 | 0 | 24,4 | 0 | 8,9 | 8,9 |
| Zona 17: Aldea Sg. Ara | 41 | 24,4 | 14,6 | 2,4 | 31,7 | 0 | 0 | 7,3 |
| Zona 18: Aldea Sg. Tiram | 11 | 36,4 | 18,2 | 18,2 | 27,3 | 0 | 9,1 | 9,1 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 18. Tipos de morbilidad de trabajadores de turno y de no turno.

| Enfermedad | Frecuencia de casos | |
|---|---|---|
| | Trabajador de turno (%) | Trabajador de no turno (%) |
| Gastrointestinal | 32,9 | 19,9 |
| Respiratoria | 23,1 | 17,6 |
| Piel | 8,0 | 2,2 |
| Fiebre | 23,4 | 19,9 |
| Accidentes | 7,3 | 5,1 |
| Parasitismo intestinal | 0,7 | 0 |
| Otras | 16,4 | 12,5 |

ocupacionales en un lugar de trabajo determinado. Por ejemplo, en el trabajo de montaje de la industria electrónica los síntomas de exposición a disolventes orgánicos (dolor de cabeza, somnolencia, mareo, irritabilidad, náusea) se superponen en gran parte a quejas asociadas con el cambio de turno de trabajo (mareo, ansiedad). Es pertinente reiterar que este tipo de quejas se presta a toda una variedad de interpretaciones que meramente sugieren la exposición ocupacional. En una investigación realizada en la planta, debe efectuarse un seguimiento del patrón.

Con estas acotaciones, se nota que el alto índice de síntomas específicos es consistente con situaciones de trabajo que involucran: (1) largas horas de trabajo sedentario o de pies, relativa inmovilidad (síntomas: dolor de espalda, dolor de piernas, várices); (2) trabajo de turno rotativo (síntomas: pérdida de apetito, indigestión, dolores abdominales y gástricos, insomnio, fatiga, ansiedad, irritabilidad); (3) períodos prolongados de concentración visual, como las tareas realizadas con microscopio en plantas electrónicas (síntomas: mareo, cansancio ocular, dolor de cabeza); y (4) exposición a disolventes orgánicos (síntomas: dolor de cabeza, mareos, irritabilidad).

Con base en la industria, los trabajadores textiles presentan un tipo de quejas que corrobora en gran parte su morbilidad, es decir: quejas características de trabajadores de turno rotativo que experimentan algunas dificultades respiratorias (jadeo asmático, imposibilidad de caminar rápidamente, debilidad, fatiga). Junto con los trabajadores en electrónica, quienes también describen síntomas asociados con el trabajo de turno, fatiga visual, y posiblemente exposición a disolventes orgánicos, estas industrias se destacan como las dos industrias que registran mayor incidencia de quejas. El significado de la alta incidencia de quejas de los trabajadores de la industria de productos gomíferos es incierto dado el pequeño volumen de la muestra.

Es importante notar asimismo que hay otros problemas de salud asociados con las industrias textil y electrónica que no pueden ser evaluados fácilmente utilizando un cuestionario sintomático de este tipo. Estos problemas incluyen:

(1) Pérdida del sentido auditivo resultante de niveles de ruido excesivos, tales como los de la sección de tejidos de las plantas textiles.

(2) Exposición a radiación (rayos X, radioisótopos, rayos ultravioleta, radio frecuencia y microondas, láseres) de uso común en la industria electrónica, y que tiene pocos efectos inmediatos fácilmente reconocibles por los trabajadores.

Cuadro 19. Incidencia de enfermedades por industria.

| Industria | No. de trabajadores | Enfermedad: Gastro-intestinal (%) | Respiratoria (%) | Enfermedad de la piel (%) | Fiebre (%) | Parásitos intestinales (%) | Accidentes (%) | Otros (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Electrónica | 241 | 30,1 | 19,1 | 7,1 | 22,4 | 0 | 4,6 | 16,6 |
| Textiles/ropa | 120 | 27,5 | 20,8 | 4,2 | 20,0 | 2,5 | 10,0 | 11,7 |
| Alimentos y bebidas | 42 | 9,5 | 16,7 | 7,1 | 4,8 | 0 | 0 | 14,3 |
| Productos de papel | 83 | 10,8 | 16,9 | 2,4 | 10,8 | 0 | 9,6 | 9,6 |
| Otras fabriles | 60 | 13,3 | 18,3 | 5,0 | 20,0 | 1,7 | 13,3 | 13,3 |
| Comercio al por menor | 34 | 14,7 | 32,3 | 11,8 | 11,8 | 0 | 11,8 | 20,6 |

(3) Cáncer ocupacional, que puede tardar 20 a 30 años en manifestarse después de la exposición. Los carcinógenos conocidos utilizados en la industria electrónica incluyen arsénico, asbesto, benceno, berilio, y cromatos.

(4) Problemas reproductivos: ciertos productos químicos, radiación y condiciones que se encuentran en la industria electrónica parecen afectar el sistema reproductivo de hombres y mujeres. Los efectos incluyen cambios en el comportamiento sexual, desórdenes de los órganos de reproducción, esterilidad e infertilidad, así como abortos y defectos de nacimiento. Los ejemplos de dichos agentes dañinos incluyen: tetracloruro de carbono, acetonas metílica y etílica, antimonio, plomo y rayos X.

(5) Líquidos corrosivos: los trabajadores de electrónica que realizan sus funciones en galvanoplastia o electrochapeado, grabado, desoxidación con baño ácido de metales y uso de fundentes están en contacto con ácidos y álcalis. La inhalación de estas substancias corrosivas (como vapores en el aire) causan laringitis, enfisema, fluido excesivo en los pulmones y neumonía. El salpicado accidental de los ácidos y alcalinos concentrados puede causar graves quemaduras de la piel y serios daños oculares.

## El Papel de las Organizaciones en la Prestación de Servicio

Hay gran variedad de organizaciones, como indica la presencia de diversos grupos religiosos, políticos y sociales. En toda sociedad cada uno tiene su propia estructura, objetivo y papel.

Para los fines de este estudio, hemos investigado la existencia de organismos que tratan de satisfacer las necesidades de los jóvenes trabajadores. Una vez identificados y ubicados, se determinaron los servicios y actividades suministrados a los trabajadores del caso.

Se hizo un muestreo de las diversas organizaciones, ya que resultaba imposible estudiar cada una individualmente. Se hizo una lista de organizaciones que podrían tener alguna conexión con los trabajadores o los jóvenes en general. Estas se dividieron en organismos gubernamentales (OG) y organismos no gubernamentales (ONG). Los ONG se subdividieron en: organismos comunitarios, es decir: asociaciones de residentes, asociaciones de clan y algunos grupos religiosos; organismos de servicio comunitario, a saber: Asociación Cristiana de Jóvenes, Asociación de Planificación Familiar, Asociación de Consumidores, y Club de Leones; organismos orientados al trabajador, a saber: sindicatos, comités y corporaciones de comerciantes, y Movimiento de Jóvenes Trabajadores Cristianos; organismos de mujeres, a saber: el Instituto de Mujeres, la Oficina de Mujeres y la Asociación Cristiana de Jóvenes Mujeres; así como organismos juveniles, a saber: el Tamil Youth Bell Club, la Asociación Malasia de Clubes de Jóvenes y los Clubes 4-B (Belajar, Bersatu, Berusaha, Berkhidmat). Algunos de los organismos se superponen dentro de los grupos dibido a que la diferenciación se ha hecho por conveniencia, por tanto no debe preocuparnos.

Los ONG fueron estudiados mediante cuestionarios enviados a diversos organismos seleccionados, mientras que los OG fueron visitados y entrevistados, mediante un programa general de entrevistas. Se acudió asimismo a las fuentes secundarias, como informes anuales y publicaciones.

Una rápida mirada a las respuestas reveló que solamente algunos ONG tenían relaciones con trabajadores específicos. Estos incluían el Congreso del Sindicato Malasio del Comercio, la Asociación de Pequeños Comerciantes de Penang, la Unión Provincial de Trabajadores de Textiles y Ropa Wellesley, el Movimiento de Jóvenes Trabajadores Cristianos (YCWM), y el Centro del Servicio de Trabajadoras. Otros organismos, tales como el Tamil Youth Bell Club, los Clubs 4-B, la Asociación Malasia de Clubes Juveniles, YMCA, YWCA, la Asociación de Planificación Familiar, el Instituto de la Mujer, y la Asociación de Consumidores de Penang (CAP), tienen conexiones indirectas y sus afiliados incluyen también, aunque no exclusivamente, trabajadores. El compromiso de estos últimos organismos es hacia la juventud y la comunidad en general. Otros organismos no tienen contacto con los trabajadores en absoluto, como el Club Apex y la Sociedad Femenina de Servicio Cristiano.

Un examen más detenido de los objetivos de estas organizaciones reveló que la mayoría de los organismos juveniles tienen por objeto unir a los jóvenes, capacitarlos para ser líderes, ayudarlos a madurar y a convertirse en adultos sanos física, mental y espiritualmente, así como desarrollar sus habilidades. Los organismos de servicio comunitario tienen un vasto conjunto de objetivos que van desde la protección y educación del consumidor, planificación familiar, asesoramiento en crisis y cuidado del bienestar de la comunidad en conjunto, hasta la difusión de creencias religiosas e ideales. Para mejorar el estado de las mujeres, uno de los objetivos de los grupos más liberales es el de trabajar por el bienestar y adelanto de las mujeres y de los niños y ayudar a las mujeres maltratadas por sus cónyuges. Otros grupos promueven los valores más tradicionales, tales como el aprendizaje de artesanías y tareas del hogar. El mantenimiento y la preservación del clan y de la comunidad, así como la perpetuación de la herencia cultural y de las tradiciones constituyen las preocupaciones principales de algunos organismos comunitarios. Los organismos orientados hacia los trabajadores se proponen proteger los intereses y el bienestar de los mismos, así como aumentar la conciencia que tienen de sus derechos, contribuciones y relaciones dentro de la sociedad.

Aparte de sus objetivos, las características de algunos organismos tienden a desanimar a los trabajadores de participar en sus actividades a pesar de una política de puerta abierta, es decir que ciertos organismos, en virtud de su origen étnico, rehusan la afiliación a trabajadores que pertenecen a otros grupos étnicos. Por ejemplo, el Tamil Youth Bell Club, uno de los organismos juveniles más activos, tiene una afiliación de 2654 jóvenes, todos hindúes, mientras que la Barisan Belia Bersatu tiene 3529 miembros malayos, todos chinos (Malasia, Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes 1981).

Además, algunos organismos exigen cierto tipo de afiliación religiosa. Independientemente de si los aspectos religiosos desempeñan o no un papel activo en las actividades del grupo, se erige una barrera que impide a los trabajadores de origen o creencia diferentes afiliarse a los orgoanismos, p. ej.: la Asociación de la Juventud Metodista tiene 315 miembros chinos y 44 miembros hindúes; la Asociación Juvenil Budista Malaya tiene 551 miembros chinos y 63 miembros de otros orígenes étnicos; el Movimiento de Trabajadores Cristianos Jóvenes tiene una afiliación de 511 chinos, 143 hindúes y 61 de otras nacionalidades; y el Angakatan Belia Islam tiene 611 miembros malayos (Malasia, Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes, 1981). Es interesante notar que el 95% de

los miembros del YCWM no están religiosamente afiliados a los organismos; sólo se requiere que los miembros del comité ejecutivo sean cristianos. No se hace énfasis sobre los problemas religiosos, pero, debido al nombre y a las conexiones del organismo, el trabajador no informado cree lo contrario.

La barrera linguística es otro de los obstáculos para la participación general en la YCWM. La rama de Penang tiene una orientación más china debido a que la mayoría de los trabajadores ha sido educado en el idioma chino. Naturalmente esto impide a los grupos que no hablan chino participar en las actividades. Análogamente, los YMCA/YWCA están destinados a las personas que pueden comunicarse en inglés.

Este problema linguístico constituye también un reflejo de las diferencias de clase que existen entre los miembros de varios organismos. La mayoría de los miembros de YMCA y YWCA pertenecen al grupo de ingresos medios. Asimismo la afiliación al CAP consiste principalmente de grupos con ingresos medios y medios superiores, así como los miembros de la Asociación de Planificación Familiar, Club Apex, Club de Leones y Club Rotario. Los clubes juveniles tienen una amplia gama de miembros, pero gran número de ellos son estudiantes y docentes. Como han comentado algunos funcionarios, quizá sus horarios les permiten tener más tiempo para participar en las actividades.

La ubicación de los organismos es otro de los factores que afecta a la afiliación, p. ej. un organismo rural, como el Instituto de Mujeres, estará más orientado hacia las capas más inferiores de la sociedad que el Club de Leones. La mayoría de las ramas del primero están en las aldeas, con una afiliación compuesta totalmente de mujeres. Gran parte de los miembros son amas de casa, pero las mujeres que trabajan constituyen también una porción substancial. Debido a su base rural, la afiliación está limitada a los residentes de las aldeas.

Vinculado con las diferencias étnias y de clase, se afecta también el proceso de contratación. En las regiones rurales, los miembros de la comunidad adquieren acceso a las organizaciones mediante conexiones de parentesco y contactos personales. De manera similar, en otros tipos de organismo, la mayoría de los métodos en contratación se efectúa mediante presentaciones y recomendaciones personales. Solamente un puñado de organismos se aventura a realizar campañas de afiliación abierta, pero sólo periódicamente. Así, estas prácticas contribuyen a una afiliación con prejuicios.

Por los cuestionarios recibidos se puede ver que muchos organismos llevaban a cabo actividades similares: los organismos juveniles participan invariablemente en deportes y recreación, excursiones y giras, pasatiempos y artesanías, actividades culturales, clases de idiomas, y cursos de liderazgo y capacitación; los grupos de mujeres tienden hacia las tareas del hogar y las artesanías, la educación familiar y la salud; las asociaciones de servicio comunitario, segun sus objetivos, incorporan la educación del consumidor, la educación en planificación familiar, y actividades religiosas; y los grupos orientados al trabajador se dedican a la instrucción sobre leyes laborales y derecho de los trabajadores. Muchas de estas organizaciones son voluntarias, con poca o ninguna financiación o apoyo del gobierno, y deben recurrir a proyectos de recolección de fondos. Como resultado, muchas de sus actividades reflejan este aspecto.

Lo anterior se refiere solamente a los ONG. Si el gobierno no parece ser un gran apoyo o financiador de los ONG, ¿qué papel desempeña en los asuntos de esta fuerza laboral productiva que ha ayudado a crear?

El Ministerio de Trabajo y Empleo es el organismo lógico para participar en los asuntos de los trabajadores. Sus suborganismos — el Departamento de Trabajo, el de Relaciones Industriales, la Seguridad Social, el Departamento de Fábricas y Maquinaria, y el de Personal — se encuentra en una posición sólida para proteger y promover el bienestar y la salud de los trabajadores, ya que éstas son sus responsabilidades y funciones (Malasia, Ministerio de Trabajo y Mano de Obra 1975). El ministerio se esfuerza también en promover buenas relaciones entre empleador y empleado, equipar a los desempleados con las capacidades industriales básicas, mejorar el nivel de habilidades de la fuerza laboral, y ayudar a maximizar el uso de los recursos de mano de obra, así como crear oportunidad de empleo. Tiene también a su disposición algunas facultades legislativas para ejecutar sus objetivos.

El Departamento de Trabajo y el de Relaciones Industriales comparten algunas funciones similares: asesorando al Ministro de Trabajo y Empleo, a los organismos de empleadores/empleados, a los sindicatos, y a otros sobre personal y asuntos industriales: recolectando y compilando estadísticas de información sobre empleo, salarios, horas de trabajo, condiciones de trabajo, etc. (Malasia, Ministerio de Trabajo y Mano de Obra 1975; Federación de Fabricantes Malasios 1980). El Departamento de Trabajo hace énfasis en el cumplimiento del trabajo mediante acciones judiciales y cuasijudiciales, mientras que el Departamento de Relaciones Industriales hace énfasis en la promoción de buenas relaciones entre patrones y empleados y la prevención de disputas laborales.

El problema crucial es saber si los objetivos encomiables de los diversos departamentos se alcanzan o no. Las fuentes secundarias ofrecen razones para creer que no siempre tienen éxito. Por ejemplo, muchos trabajadores no tienen conciencia de sus derechos o de las vías y procedimientos para buscar ayuda. Esta impresión está reforzada por la profunda ignorancia de los trabajadores revelada en la encuesta.

Quizá las razones citadas tan a menudo como causa de la prestación ineficiente de servicios sean válidas. La falta de fondos y recursos humanos son realmente impedimentos para un sistema eficiente, pero son solamente explicaciones parciales.

El Ministerio de Trabajo y Empleo y otros organismos oficiales han tenido asimismo relaciones indirectas con los trabajadores, p.ej., NACIWID, dependiente del Departamento del Primer Ministro, es la organización techo para los grupos de mujeres en Malasia. Por consiguiente, las trabajadoras miembros de grupos como NCWD, YWCA y el Instituto de Mujeres, se afiliarán al NACIWID. Sin embargo, la estructura del NACIWID, se limita a actividades de coordinación, consulta y asesoramiento, teniendo solamente contacto directo con miembros del comité.

De igual manera, el Ministerio de la Juventud, la Cultura y el Deporte se concentra más en los jóvenes que en los trabajadores. Durante los setentas dirigió sus esfuerzos haçia el desarrollo económico de los jóvenes. De esta manera, auspició y organizó cursos de capacitación lideral y vocacional y ayudó a generar oportunidades de empleo. Los cursos incluían capacitación en Dusun Tua

y Peretak en Selangor, donde adquirían habilidades en contabilidad, fotografía, diseño de modas, peluquería, banquetería y sastrería. La capacitación en el trabajo constituyó la modalidad informal. Los jovenes eran ubicados en diversas empresas para aprender reparación de motores, soldadura, carpintería, hilandería, imprenta y trabajo de construcción.

Sin embargo, la rápida tasa de industrialización obligó al ministerio a reconocer los problemas enfrentados por estos jóvenes trabajadores emergentes. Así durante los ochentas, el ministerio incorporó las actividades para trabajadores de fábrica en sus programas. En 1981, se emprendió una línea especial, el "Programa de Trabajadores de Fábrica." Con este programa, el ministerio aspiraba a involucrar a los trabajadores de fábrica en actividades organizadas por el departamento, aliviando así algunos de sus problemas sociales (Malasia, Ministerio de la Juventud, la Cultura y el Deporte 1981). Inició también un programa de mejora de las capacidades para trabajadores. Se buscó asimismo la coordinación con el Centro de Productividad Nacional, fábricas, organismos de capacitación y organismos juveniles. Debido a limitaciones de orden financiero y laboral, este programa se encuentra inactivo actualmente.

Lo anterior resume los diversos organismos y sus actividades en relación con los trabajadores. Ahora sería oportuno examinar tres problemas: (1) ¿Existen oportunidades para los trabajadores de participar en estos organismos y satisfacer sus necesidades? (2) ¿Participan en realidad los obreros cuando existe la oportunidad? (3) ¿Cuál es el potencial de los organismos existentes para desarrollarse aun más?

En respuesta a la primera pregunta, el muestreo de organismos implicaba la existencia de abundantes actividades disponibles para los trabajadores. Sin embargo, un análisis más detenido revela lo contrario. Como se ha discutido anteriormente, las barreras creadas por las características de algunos organismos, como el origen étnico, la afiliación religiosa y las diferencias de idioma y clase, la participación de algunos trabajadores. Esto sería un problema de menor importancia, si, por ejemplo, cada grupo étnico tuviese una organización propia comparable. Sin embargo, la misma presencia de esta diferenciación reduce las oportunidades de los trabajadores. Además la separación étnica causa mayores separaciones e incomprensiones raciales. Incluso un organismo orientado hacia el trabajador, tal como el YCWM, limita la participación de trabajadores malayos.

Este límite racial es todavía más obvio en Weld Quay y alrededores donde se encuentran muchas otras asociaciones informales. Los templos y altares, asociaciones de clanes, comunidades comerciantes, y corporaciones proporcionan algún grado de cohesión a la comunidad. Las asociaciones de clanes y corporaciones solían ser los mediadores para los trabajadores de la región durante malentendidos y disputas. Sin embargo, últimamente parece haberse retirado la atención de los problemas socioeconómicos de comunidad, para dedicarla a los problemas de perspectivas más amplias. Los problemas relativos a la educación y cultura chinas tienen prioridad sobre los problemas socioeconómicos. Se dispone todavía de obras filantrópicas, becas, etc., pero se consideran menos importantes. Por lo tanto, parece como si los trabajadores estuviesen privados de una vía más de apoyo y de la oportunidad de participar.

Por otra parte, parece haberse registrado un incremento de organismos y

actividades. Por ejemplo, las crecientes asociaciones budistas han extendido su ámbito de actividades de la educación religiosa y difusión de la información a la inclusión de clases nocturnas, deportes y recreación y capacitación para liderazgo. Otros grupos, como las asociaciones de exalumnos, clubes *chingay*, grupos de danzas y equipos de fútbol, podrán reemplazar el papel de las asociaciones de clanes al brindar una identidad a sus miembros.

A menos que se eliminen las barreras, los trabajadores tienen poca oportunidad de participar activamente por fuera de las organizaciones orientadas hacia ellos. Pero estas también están limitadas por sus objetivos de realizar solamente determinadas actividades. Los sindicatos se ocupan de la negociación colectiva y los salarios. Por consiguiente, es posible que no presten suficiente atención a otros problemas, como los peligros de salud profesionales en el lugar de trabajo y los problemas sociales de los obreros. Al contrario, organismos tales como YCWM y Centro del Servicio de Mujeres Trabajadoras tratan de ayudar a solucionar los problemas sociales de los trabajadores, pero no participan directamente en las negociaciones laborales. Además, tanto el YCWM como el Centro de Servicio de las Trabajadoras tienen conceptos diferentes sobre los problemas sociales de los trabajadores y, por ende, usan enfoques diferentes para resolver las situaciones. Básicamente, el Centro de Servicio de las Trabajadoras desea ayudar a que los trabajadores puedan utilizar mejor sus horas libres. Por lo tanto, suministran máquinas de coser, herramientas para artesanías y equipos deportivos. En contraste, el YCWM tiene por objeto sensibilizar a los trabajadores para ayudarles a comprender su papel en todo el proceso de industrialización.

¿Participan realmente los trabajadores en estos organismos, pese a lo limitados que puedan estar? Un estudio de las respuestas de los organismos encuestados reveló que, aparte de los organismos orientados hacia la juventud y los trabajadores, la mayoría de los miembros y participantes pertenecen a los grupos de ingresos medios y medio superior. Sin embargo, no se descartan niveles bajos de participación. Nuevamente, las razones pueden ser localizadas en las barreras que restringen la afiliación dentro de los organismos. Por supuesto, otros factores que van más allá del control de estas organizaciones también prohiben la participación de los trabajadores.

Veamos ahora la pregunta final: el potencial de los organismos existentes para desarrollarse y solucionar las necesidades de los trabajadores. De lo anterior, es evidente que los trabajadores carecen de oportunidades para participar como "trabajadores." ¿Habrá una mayor disponibilidad de servicios y actividades cuando los trabajadores se afilien a los organismos como jóvenes, si son mujeres, o si se adhieren a los mismos como miembros de la comunidad?

## Suministro de Servicios: el Papel de las Fábricas

El Cuadro 20 enumera las instalaciones/comodidades y servicios suministrados por las 50 fábricas estudiadas. La lista se subdivide en las instalaciones/servicios que podrían ser considerados como básicos o requeridos por ley en la operación de una empresa formal moderna, recreativos y por tanto útiles para promover un espíritu de compañía, e instalaciones/servicios adicionales que generalmente no son requeridos por la ley, ni esperados en las fábri-

Cuadro 20. Instalaciones y servicios por capital pagado y número de trabajadores empleados en las fábricas.

| Instalación/servicio | Capital pagado de más de MYR 1 millón | | Capital pagado de menos MYR 1 millón | |
|---|---|---|---|---|
| | Más de 100 trabajadores (26) | Menos de 100 trabajadores (9) | Más de 100 trabajadores (10) | Menos de 100 trabajadores (5) |
| Básicos | | | | |
| Retrete | 26 | 9 | 10 | 5 |
| Cantina | 25 | 5 | 7 | 2 |
| Armario | 23 | 7 | 8 | 2 |
| Teléfono | 22 | 9 | 9 | 4 |
| Aparatos de protección | 24 | 7 | 8 | 4 |
| Clínica (exterior) | 24 | 9 | 9 | 3 |
| Recreativas | | | | |
| Deportes/juegos | 24 | 7 | 6 | 1 |
| Reuniones/cenas | 18 | 6 | 7 | 1 |
| Picnics/excursiones | 18 | 8 | 7 | 2 |
| Tiempo talento/tiempo espectáculo | 15 | 5 | 5 | — |
| Películas/videos | 4 | 2 | 2 | — |
| Paseos | 3 | — | — | — |
| Adicionales | | | | |
| Música ambiental | 6 | — | 3 | — |
| Sanitarios | 15 | 5 | 5 | 2 |
| Oratorios | 12 | 3 | 4 | — |
| Biblioteca | 8 | 2 | 3 | — |
| Tienda de compañía | 5 | — | 2 | — |
| Hostería de compañía | 8 | 1 | 3 | 1 |
| Transporte gratuito | 22 | 6 | 8 | 1 |
| Uniforme gratuito | 21 | 7 | 8 | 1 |
| Programas educativos | 14 | 2 | 7 | — |
| Boletín de noticias | 3 | — | 2 | — |
| Consejería | 20 | 4 | 6 | 1 |
| Clínica (interna) | 16 | — | 4 | — |

Notas: (1) Ringgit malayo (MYR) 2,20 = dólar estadounidense (USD) 1. (2) Los números entre paréntesis indican el número de industrias en esta categoría.

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

cas, porque normalmente, requieren equipo, personal o espacio de fábrica adicionales.

### Servicios y Comodidades Básicos

Las instalaciones y comodidades básicas enumeradas en el Cuadro 20 son suministradas habitualmente por la mayoría de las fábricas, excepto cuando no están en una ZLC. La mayoría de fábricas con cantina sostiene que sus arreglos con quienes preparan y sirven las comidas, aseguran la reducción de su precio. En ningún caso se les cobra alquiler.

### Servicios y Beneficios que Necesitan Financiación, Personal y Espacio Adicionales

En general, son las fábricas de equipos electrónicos de la zona libre de Bayan Lepas las que obrecen la mayoriá de comodidades adicionales (Cuadro 20). Las

otras fábricas que proveen estas comodidades también se encuentran en esta zona. Ello se debe probablemente a que allí existe un "grupo de administradores de personal," que reúne a los representantes de las diferentes fábricas, independientemente del tipo de industria, para intercambiar ideas sobre problemas comunes. En consecuencia, elementos tales como lugares climatizados (para el equipo), música ambiental, tienda de la compañía, boletín de noticias, oratorio, biblioteca, clínica interna, y programas educacionales son por lo general suministrados sólo en las fábricas de lo zona libre de Bayan Lepas. Se debe señalar que los programas educativos incluyen clases de seguridad industrial, clases sobre salud y primeros auxilios; instrucción sobre planificación familiar, capacitación en el empleo, inclusive tareas anuales en compañías matrices del exterior para "trabajadores destacados" (p.ej., trabajadores de la Atlas Electronics (M) Ltd y de la Monolithic Memories (M) Ltd fueron enviados a los Estados Unidos, y trabajadores de la Hitachi Semiconductor (M) Ltd fueron enviados al Japón) y hasta clases de religón.

Otra instalación adicional digna de comentario es la hostería de la compañía. En general, pocas fábricas, independientemente de la ubicación o del tipo, administran hosterías propias. Sin embargo, cuando lo hacen prestan servicio a mujeres de fuera de la localidad, de contratación reciente, p.ej., las compañías de textiles Pentex Ltd, Allied Malaysian Textile Ltd y Woodard Textiles Ltd. suministran vivienda gratuita a 433 mujeres y 29 hombres, o sea aproximadamente una tercera parte de sus trabajadores. Para ello, la compañía alquila por lo general casas de propiedad privada, si bien en el caso de la Allied Malaysian Textile Ltd dicha vivienda gratuita se suministra dentro del lugar de trabajo.

Sin embargo, a menudo la compañía arrienda casas a particulares que generalmente rehusarían alquilar sus casas a un grupo de trabajadores, le cobra al trabajador una tarifa nominal y subvenciona el alquiler. Las fábricas de equipos electrónicas Hitachi Semiconductor (M) Ltd y Monolithic Memories (M) Ltd suministran viviendas a 225 y 100 trabajadoras respectivamente. La Hitachi cobra a sus trabajadoras, que comparten un total de 8 casas (es decir 28 por casa), MYR 420 por hogar al mes, mientras la Monolithic Memories (M) Ltd cobra a cada una MYR 25. La Penging Tex Ltd y la Eastern Garment Manufacturing Ltd, dos fábricas textiles en la zona de Bayan Lepas, suministran vivienda a 100 trabajadoras de fuera de la localidad cobrándoles MYR 10 al mes. Algunas otras fábricas también ofrecen alojaniento pero a menos trabajadores y con rentas más altas.

Además de arrendar casas para sus trabajadores, las compañías les suministran camas, alacenas y armarios, muebles para comedor y sala, ventiladores de techo, planchas y algunas veces neveras o refrigeradoras, aparatos de televisión, periódicos y revistas y, en el caso de la industria de textiles/ropa, hasta máquinas de coser. En todos los casos la compañía paga la electricidad y las facturas de agua. Si bien estas casas pueden a veces tener hasta 30 residentes, cada una con una variedad de funciones, estas hosterías de compañías son muy recomendables, especialmente en vista de la situación crítica de la vivienda que, además, en Penang es costosa. En este sentido, las fábricas, aunque solo 13 de las 50 muestreadas, brindan un servicio valioso para las trabajadoras de fuera de la localidad. La administración de estas hosterías y el suministro de otras instalaciones/servicios descritos requiere generalmente personal adicional (clínica interna, programas educativos, boletín de noticias), equipo (música ambien-

tal, biblioteca), o espacio de fábrica (oratorio, clínica, biblioteca, tienda para la compañía). El Cuadro 20 indica que un gran número de fábricas en Penang, independientemente de la ubicación y del tipo de industria, suministra asimismo uniformes, transporte consejería gratuitos. La mayoría de las fábricas que operan en más de un turno suministran transporte gratuito (es decir, se arriendan autobuses para hacer rutas especiales con el fin de recoger los trabajadores). En general, las fábricas que operan en más de un turno y no ofrecen transporte gratis, tienen pocos trabajadores y el alquiler de autobuses no sería económico.

Otro servicio adicional que parece ser suministrado por todas las fábricas es el de consejería. Si bien no se dispone de datos suficientes, parece que, solamente en las fábricas de Bayan Lepas, especialmente en las de electrónica, con alto número de ampleados, se dispone de servicios de consejería a cargo de personal capacitado. En otros casos, se trata de un hecho ad hoc que no está a cargo de una persona capacitada para ello.

**Actividades Recreativas**

La mayoría de las fábricas organizan actividades recreativas, independientemente de su tipo o ubicación. Sin embargo, el ámbito de estas actividades varía. Por ejemplo, la mayoría de las fábricas organiza deportes juegos. También se realizan cenas/reuniones y picnics/excursiones por lo menos una vez por año. Sin embargo, sólo las fábricas de electrónica en la Bayan Lepas organizan variedades/espectáculos, cine/video y, en algunos casos, excursiones. Respecto a los deportes/juegos, sólo las fábricas de Bayan Lepas organizan deportes/juegos de manera regular, compitiendo unas con otras en diversos torneos organizados por el grupo de administradores de personal. Otras actividades son clases de cocina y costura, lecciones de baile, instrucciones sobre maquillaje y hasta certámenes de belleza. Se ha sugerido que las firmas electrónicas americanas tienden a favorecer las actividades sociales más "modernas," mientras que las firmas japonesas favorecen lo que consideran actividades culturales más "sanas," tales como los deportes y el canto en grupo (Lim 1978). En general, estas actividades tienen por objeto promover una mayor lealtad y espíritu de compañía.

Es evidente que son las fábricas que emplean más de 100 trabajadores y con capital pagado de más de MYR 1 millón las que suministran la mayoría de los servicios y de las instalaciones/servicios enumerados en el cuadro 20. Análogamente, las fábricas que emplean a menos de 100 trabajadores, con capital pagado de menos de 1 millón MYR, brindan menos servicios y comodidades.

**El Factor de Sindicalización**

El Cuadro 21 indica la disponibilidad de sindicatos por ubicación y tipo de industria. De las 50 fábricas estudiadas, solamente 23 están afiliadas a sindicatos. Más de la mitad de las fábricas sindicalizadas se encuentran en áreas fuera de las zonas libres. Es significativo que solamente tres de las 19 fábricas de Bayan Lepaz están sindicalizadas.

El cuadro indica asimismo que algo más de la mitad de las muestras de las fábricas textiles/ropa y otras fábricas están sindicalizadas. En contraste, solamente una de las 12 fábricas de electrónica encuestadas estaba sindicalizada. En realidad, se trataba de una fábrica de artículos eléctricos, no electrónicos.

Cuadro 21. Disponibilidad de sindicatos y comités de bienestar obrero por ubicación y tipo de industria.

| Ubicación | | Industria | | No. de fábricas sindicalizadas | Comités de bienestar obrero[a] |
|---|---|---|---|---|---|
| Bayan Lepaz ZLC | (19) | Electrónica | (12) | 1 | 11 |
| | | Textiles/ropa | (4) | 2 | 2 |
| | | Ni electrónica ni textiles/ropa | (3) | — | 3 |
| No-Bayan Lepas ZLC | (5) | Textiles/ropa | (3) | 3 | 2 |
| | | Ni electrónica ni textiles/ropa | (2) | 2 | 1 |
| No-ZLC | (26) | Textiles/ropa | (7) | 3 | 2 |
| | | Ni electrónica ni textiles/ropa | (19) | 12 | 5 |
| Todas las áreas | | Electrónica | (12) | 1 | 11 |
| | | Textiles/ropa | (14) | 8 | 6 |
| | | Ni electrónica ni textiles/ropa | (24) | 14 | 9 |
| Total | | | 50 | 23 | 26 |

Nota: (1) Una fábrica determinada puede estar a la vez sindicalizada y tener un comité de bienestar obrero, o bien no estar sindicalizada ni tener un comité de bienestar obrero. (2) Los números entre paréntesis indican el número de industrias en esta categoría.

[a]Los comités de bienestar obrero se refieren a organismos iniciados y patrocinados por la administración, tales como el Comité Consultivo Conjunto y el Comité de Relaciones de los Empleados o Comités Específicos que se ocupan de deportes y recreación, seguridad industrial, etc.

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

De hecho, ninguna de las fábricas de electrónica en Bayan Lepas u otro lugar del país está sindicalizada.

Por tanto, si bien el registrador, y más recientemente el Ministro de Trabajo, anunciaron que no se oponen al establecimiento de un sindicato de electrónica en las zonas de libre comercio (siempre que sea por iniciativa de los trabajadores), ninguna de las fábricas de Bayan Lepas se ha sindicalizado todavía. En realidad, el establecimiento de un sindicato completamente nuevo no es tarea fácil y mucho depende del juicio del registrador. Además, la administración ha manifestado repetidamente su desagrado contra tales intentos, es decir ha puesto en evidencia que cualquier trabajador que trate de obtener apoyo para la organización de un sindicato dentro de la compañía podrá ser despedido. El Cuadro 22, que presenta el salario básico promedio de los trabajadores de la producción, muestra que los trabajadores no afiliados a un sindicato reciben salarios básicos algo mejores (promedio mínimo de MYR 179,2 y promedio de máximo MYR 417 mensuales) que sus homólogos o contrapartes sindicalizados (promedio mínimo de MYR 177 y promedio máximo de MYR 414,5 mensuales). A juzgar por el cuadro es evidente que los trabajadores sindicalizados del sector textil/ropa generalmente reciben mejores salarios que los trabajadores no sindicalizados. Esto es verdad tanto en las ZLC como en las que no lo son. Sin embargo, se notará que los trabajadores textiles/ropa sindicalizados en Bayan Lepas ganan mejores salarios que los trabajadores textiles/ropa sindicalizados en los sectores ajenos a Bayan a las ZLC. Esto concuerda con la observación anterior de que las fábricas de la ZLC de Bayan Lepas pagan en general mejores salarios. Por eso no es incorrecto sostener que, aparte de las fábricas de electrónica, los trabajadores sindicalizados reciben generalmente mejores salarios. Además, los que trabajan en la ZLC de Bayan Lepas ganan más que los que no trabajan en estas zonas.

Cuadro 22. Salarios promedio de trabajadores de producción sindicalizados y no sindicalizados.

| | Sindicalizados (22) | | No sindicalizados (28) | |
|---|---|---|---|---|
| Ubicación/industria | Min. promedio | Máx. promedio | Min. promedio | Máx. promedio |
| Bayan Lepas ZLC | | | | |
| Electrónica | N/A(1) | N/A(1) | 188,0(11) | 440,0(11) |
| Textiles/ropa | 201,5(2) | 465,4(2) | 173,5(2) | 375,0(2) |
| Ni electrónica ni textiles/ropa | — | — | 183,0(3) | 250,0(1) |
| Todas las industrias | 201,5(3) | 465,4(3) | 185,3(16) | 415,4(13) |
| No-Bayan Lepas ZLC | | | | |
| Textiles/ropa | 178,2(3) | 367,8(3) | — | — |
| Ni electrónica ni textiles/ropa | — | — | 148,0(2) | 338,0(2) |
| Todas las industrias | 178,2(3) | 367,8(3) | 148,0(2) | 338,0(2) |
| No-ZLC | | | | |
| Textiles/ropa | 154,7(4) | 197,6(2) | 128,0(3) | 195,0(1) |
| Ni electrónica ni textiles/ropa | 180,0(12) | 467,4(9) | 197,0(7) | 517,0(4) |
| Todas las industrias | 173,7(16) | 418,0(11) | 176,3(10) | 452,6(5) |
| Todos los sectores | | | | |
| Electrónica | N/A(1) | N/A(1) | 188,0(11) | 440,0(10) |
| Textiles/ropa | 173,0(9) | 347,0(7) | 146,0(5) | 315,0(3) |
| Ni electrónica ni textiles/ropa | 180,0(12) | 467,0(9) | 185,0(12) | 427,8(7) |
| Todas las industrias | 177,0(22) | 414,5(17) | 179,2(28) | 417,0(20) |

Notas: Las cifras de los salarios mínimo y máximo de una de las fábricas de electrónica no estaban disponibles. Tampoco los salarios máximos de varias otras. Los números entre paréntesis indican el número de industrias en esta categoría.

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

En lugar de los sindicatos, las fábricas de electrónica en la ZLC de Bayan Lepas tienen generalmente comités de bienestar obrero, iniciados y patrocinados por la administración pero con participación de los trabajadores. Las actividades de estos comités consisten habitualmente en deportes/juegos y la organización de otras actividades recreativas (picnics/excursiones y reuniones). Sin embargo, en el caso de las fábricas de Bayan Lepas las actividades pueden incluir tramitación de quejas, seguridad industrial, aumento de la productividad (mediante el control de la calidad), etc. En Bayan Lepas estos comités se llaman "comités consultivos mixtos" o "comités de relaciones de los empleados." En este trabajo, 26 de las 50 fábricas estudiadas tienen comités de bienestar obrero. De manera previsible, la mayor presencia se da entre las fábricas de Bayan Lepas (16 de 19) y la menor entre las fábricas no ubricadas en ZLC (7 de 26). En estas últimas, tres de las cinco estudiadas tenían comités de bienestar obrero.

Es evidente que son las fábricas de propiedad extranjera o al menos las empresas mixtas con influencia extranjera las que han ofrecido el mayor estímulo para la formación de los comités de bienestar obrero. Asimismo son estas firmas grandes de propiedad extranjera, generalmente ubicadas en las ZLC de Bayan Lepas, las que pagan los mayores salarios, brindan las prestaciones más atractivas y suministran los servicios y comodidades más variados y completos a los trabajadores, todo lo cual promueve la lealtad y el espíritu de compañía. Por consiguiente, no es una coincidencia que éstas sean también las fábricas menos sindicalizadas.

Actualmente las fábricas de la ZLC de Bayan Lepas, especialmente las de electrónicos, han tenido éxito en evitar la necesidad de formar sindicatos. Donde los trabajadores se han sindicalizado, la existencia de comités de bienestar obrero permite a la administración responder a las demandas de los trabajadores mediante vías no sindicales. En este caso, se puede argumentar que los sindicatos, que en el contexto malayo son especialmente de orden económico, resultan cada vez más redundantes. Sin embargo, el éxito de este arreglo depende en gran parte de la capacidad de la administración de mantener los salarios, prestaciones y otros servicios/facilidades que ofrecen hoy día, y de incrementarlos de acuerdo con la inflación y las expectativas crecientes para mantener la satisfacción en el empleo.

Hay pruebas de que este no ha sido el caso, especialmente en tiempos de recesión, y la electrónica es una industria altamente cíclica que experimenta una tendencia descendente cada 2–3 años (Lim 1978). En 1975, por ejemplo, tres fábricas de electrónicos en la ZLC de Bayan Lepas fueron afectadas adversamente al punto que debieron cerrar completamente. Desde mediados hasta finales de 1976, se registró una tendencia positiva en la industria y nuevamente hubo contratación masiva. Sin embargo, en enero de 1977 la producción volvió a caer y se produjo una reducción fuerte de la mano de obra. En la ZLC de Bayan Lepas unos 1000 trabajadores fueron afectados y varias fábricas adoptaron semanas de 4 días de trabajo (Business Times, 21 de enero de 1977, citado en Lim 1978; Ariffin 1980). En 1980, las demandas de los trabajadores de Bayan Lepas por salarios más altos (en consonancia con los aumentos que se dieron a los trabajadores del sector gubernamental) no fueron atendidas hasta que 10 trabajadores se declararon en huelga ilegal.

Recientemente se ha indicado que los trabajadores enfrentan una forma de "reducción disimulada" como resultado de la recesión actual (1982/83). Para evitar el pago de los beneficios de reducción, como exige la ley, se permitió a los obreros que trabajasen 3 ó 4 días por semana o se les pidió tomar licencias largas no remuneradas. Muchos de los trabajadores, incapaces de sobrevivir con los ingresos reducidos, se vieron obligados a presentar la renuncia. Dado que los "minisindicatos" están controlados en última instancia por la administración, no pudieron representar los intereses de los trabajadores adecuadamente durante dichos períodos.

En estas circunstancias no es sorprendente que se experimentase la necesidad de promover la lealtad a la compañía mediante juegos, picnics y otras actividades similares, debido a la baja moral que resultaba de dicha inseguridad con el sector, y de continuar contratando trabajadoras que se consideraban más apropiadas para lograr el objetivo de la compañía de una administración no sindicalizada.

## Utilización de Servicios de Fábrica y Participación e Actividades no Laborales

### Utilización de los Servicios e Instalaciones de la Compañía por los Trabajadores

La utilización de los servicios e instalaciones de una compañía está determinada por la conciencia de los trabajadores y la capacidad de los empleadores

para suministrarlos. Los servicios e instalaciones del sector informal son mucho menos numerosos y variados que los del sector formal, si bien existen grandes diferencias en los tipos de servicio/instalaciones suministrados, algunos son comparables, por ejemplo, en lugar de la música ambiental suministrada en las grandes corporaciones multinacionales, las industrias en pequeña escala habitualmente difunden historias en serie y otro tipo de programas radiales. Como esta actividad se contrata por mes, los trabajadores pueden sintonizar programas todo el día mientras trabajan.

Los Cuadros 23 y 24 indican la conciencia que tienen los trabajadores del sector formal de las facilidades existentes en la compañía y la frecuencia de uso de las mismas, respectivamente. La infraestructura e instalaciones básicas de la fábrica, o sea clínica, cantina y uniforme, eran conocidas al menos por el 85% de los trabajadores entrevistados. Sin embargo, se observará que el conocimiento de los trabajadores sólo puede ser determinada con exactitud mediante una correlación con la encuesta de servicios de fábrica. La conciencia de los servicios de bienestar, como orientación (25,4%) y educación (22,5%), es significativamente más baja. Se dispone raramente de subsidios para la vivienda (4,5%), si bien las hosterías de la compañía (en las que los trabajadores deben pagar su alojamiento) son conocidas más ampliamente (50,2%). Esto se debe probablemente a que en las zonas de libre comercio la mayoría de las compañías grandes tienen hosterías propias. En realidad, esto se utiliza como beneficio adicional para atraer a los trabajadores al programa de contratación de la compañía. Al comparar el conocimiento de los trabajadores sobre las instalaciones/servicios de que disponen dentro de las industrias de electrónicos y

Cuadro 23. Conocimiento de los servicios suministrados por la compañía en el sector formal.

| Servicio | Conciencia | |
|---|---|---|
| | Sí (%) | No (%) |
| Clínica (externa) | 98,6 | 1,4 |
| Cantina | 97,4 | 2,6 |
| Transporte | 93,6 | 6,4 |
| Teléfono | 90,7 | 9,3 |
| Armarios | 90,5 | 9,5 |
| Médicos | 87,7 | 12,3 |
| Deportes/esparcimiento | 86,0 | 14,0 |
| Uniforme | 85,8 | 14,2 |
| Clínica (interna) | 84,8 | 15,2 |
| Prestaciones de turno | 72,2 | 2,8 |
| Cola | 70,4 | 29,6 |
| Aparatos de protección | 70,2 | 29,8 |
| Capilla | 62,6 | 37,4 |
| Hostería de compañía | 50,2 | 49,8 |
| Biblioteca | 45,7 | 54,3 |
| Alimentos | 38,1 | 61,9 |
| Retrete | 31,5 | 68,5 |
| Tienda de la compañía | 26,3 | 73,7 |
| Consejería | 25,4 | 74,6 |
| Dental | 23,5 | 76,5 |
| Educación | 22,5 | 77,5 |
| Cooperativa | 9,7 | 90,3 |
| Subsidio para vivienda | 4,5 | 95,5 |
| Otros | 6,9 | 93,1 |

Cuadro 24. Frecuencia de uso de los servicios suministrados por la compañía en el sector formal.

| Servicio | Frecuencia de uso (%) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Muy frecuentemente | Frecuentemente | No tan frecuentemente | Nunca |
| Transporte | 58,0 | 39,5 | 1,8 | 0,7 |
| Vestimenta | 56,6 | 39,8 | 1,7 | 1,9 |
| Cola | 52,9 | 40,8 | 5,7 | 0,6 |
| Prestación de turno | 41,1 | 52,0 | 4,3 | 2,6 |
| Cantina | 46,2 | 42,8 | 8,8 | 2,2 |
| Alimentos | 35,4 | 45,3 | 13,0 | 6,3 |
| Armario | 36,6 | 39,0 | 8,4 | 16,0 |
| Aparatos de protección | 21,0 | 23,6 | 7,4 | 48,0 |
| Cooperativa | 9,8 | 17,0 | 22,0 | 51,2 |
| Biblioteca | 6,2 | 37,8 | 36,3 | 19,7 |
| Capilla | 6,1 | 24,2 | 23,5 | 46,2 |
| Tienda de la compañía | 4,5 | 28,8 | 46,8 | 19,9 |
| Hostería de la compañía | 3,8 | 13,2 | 3,8 | 79,2 |
| Retrete | 2,3 | 16,5 | 42,1 | 39,1 |
| Médico | 2,2 | 30,4 | 11,4 | 56,0 |
| Educación | 2,1 | 2,1 | 3,2 | 92,6 |
| Dental | 1,0 | 2,0 | 25,3 | 71,7 |
| Clínica (interna) | 0,8 | 12,8 | 74,3 | 12,1 |
| Deportes/esparcimiento | 0,6 | 5,8 | 14,3 | 78,3 |
| Clínica (externa) | 0,5 | 6,7 | 72,9 | 19,9 |
| Teléfono | 0,3 | 4,4 | 46,5 | 48,8 |
| Subsidio vivienda | 0,0 | 15,8 | 5,3 | 78,9 |
| Consejería | 0,0 | 8,4 | 18,7 | 72,9 |
| Otros | 20,7 | 13,8 | 13,8 | 51,7 |

de ropa, el Cuadro 25 revela que los primeros tienen, en general, más conciencia de los servicios disponibles. Esto se explica muy fácilmente por el hecho de que las compañías de electrónicos normalmente suministran más instalaciones y servicios.

El servicio mas utilizado es el transporte. Esto era de prever ya que casi todos los trabajadores del sector formal utilizan el bas kilang de la compañía para ir al trabajo. Aún cuando los deportes/esparcimiento ocupan un lugar, el 78,3% de estos trabajadores nunca han utilizado este servicio en absoluto. Por otra parte, si bien no se dispone de muchas bibliotecas y tiendas de la compañía, éstas son utilizadas extensamente por los trabajadores que tienen acceso a ellas (más del 80%). Los servicios educativos se utilizan poco, con el 92% no habiéndolos utilizado nunca. Igual sucede con los servicios de orientación.

Los servicios suministrados por el empleador en el sector informal son menos numerosos que en el sector formal (Cuadro 26). No existen programas encaminados a satisfacer las necesidades sociales y educativas de los trabajadores. El beneficio más común es el fondo social de empleo, seguido por los alimentos (disponibles para un 65,7% de los trabajadores encuestados), que a menudo son una comida principal (almuerzo) o algunas bebidas y refrescos durante el día. Este alimento es preparado con frecuencia por la esposa del empleador. El teléfono de que se dispone es el teléfono de la compañía, utilizado, por consiguiente, sólo para asuntos urgentes. La retransmisión de historias y programas musicales, un servicio común para la clase trabajadora, está a disposición todo el día en diversos dialectos chinos para entretener a los tra-

Cuadro 25. Conocimiento de los trabajadores de los servicios suministrados de acuerdo al tipo de industria.

| Servicio | Conciencia (%) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Sí | | No | |
| | Electrónica | Ropa | Electrónica | Ropa |
| Cantina | 99,0 | 97,2 | 1,0 | 2,8 |
| Retrete | 37,3 | 18,7 | 62,7 | 81,3 |
| Biblioteca | 64,8 | 0,9 | 35,3 | 99,1 |
| Deportes | 93,9 | 68,2 | 6,1 | 31,8 |
| Música | 77,0 | 3,7 | 23,1 | 96,3 |
| Capilla | 71,5 | 49,5 | 28,5 | 50,5 |
| Clínica interna | 87,8 | 90,7 | 12,2 | 9,4 |
| Clínica externa | 99,3 | 97,2 | 0,7 | 2,8 |
| Transporte | 98,0 | 87,9 | 2,0 | 12,2 |
| Teléfono | 91,9 | 90,7 | 8,1 | 9,4 |
| Consejería | 26,1 | 27,1 | 73,9 | 72,9 |
| Uniforme | 99,7 | 50,5 | 0,3 | 49,5 |
| Aparatos de protección | 82,7 | 39,3 | 17,3 | 60,8 |
| Tienda de la compañía | 37,3 | 0,9 | 62,7 | 99,1 |
| Cooperativas | 13,9 | 0 | 86,1 | 100 |
| Hostería | 41,4 | 83,2 | 58,6 | 16,8 |
| Subsidio para vivienda | 3,1 | 9,4 | 97,0 | 90,7 |
| Armario | 97,6 | 72,9 | 2,4 | 27,1 |
| Cola | 72,9 | 66,4 | 27,1 | 33,6 |
| Alimentos | 45,8 | 20,6 | 54,2 | 79,4 |
| Educación | 30,9 | 3,7 | 69,2 | 96,3 |
| Médico | 91,9 | 82,2 | 7,8 | 17,6 |
| Dental | 28,8 | 12,2 | 71,2 | 87,9 |
| Turno | 84,1 | 45,8 | 15,9 | 54,2 |
| Otros | 7,8 | 5,6 | 92,2 | 94,4 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 26. Facilidades/servicios suministrados por los patrones del sector informal.

| Facilidades/servicios | Disponibilidad | |
|---|---|---|
| | Sí (%) | No (%) |
| Fondos sociales para empleados | 96,2 | 0,8 |
| Alimentos | 65,7 | 34,3 |
| Teléfono | 59,1 | 41,0 |
| Música | 43,3 | 56,7 |
| Beneficios médicos | 41,9 | 58,1 |
| SOCSO | 36,7 | 63,3 |
| Aparatos de protección | 27,6 | 72,4 |
| Alojamiento | 21,9 | 78,1 |
| Transporte | 8,1 | 91,9 |
| Ropa de trabajo | 8,1 | 91,9 |
| Cola | 1,9 | 88,1 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

bajadores. Es interesante que por lo menos una tercera parte de los trabajadores (36,7%) entrevistados disfrutan de beneficios de seguridad social. Si bien la ley requiere que los patrones que emplean 5 ó más trabajadores a un salario inferior a 400 MYR hagan contribuciones al empleado, esta ley es a menudo violada, especialmente en las industrias caseras donde la ley se cumple poco. Dado que la mayoría de los trabajadores del sector informal son locales, y resi-

den cerca del trabajo, el transporte no es un servicio necesario (solamente el 8,1% dispone del mismo). Análogamente, se suministra alojamiento al 21,9% de los trabajadores. Dada la naturaleza del sector informal, tampoco se requiere uniforme de trabajo. La cola (asignación de subsistencia), un beneficio suplementario para jornaleros en el sector formal, es recibido solo por 1,9% de los trabajadores del sector informal entrevistado.

### Cómo Utilizan los Trabajadores su Tiempo Libre Fuera del Trabajo

Los trabajadores del sector formal encuestados en este estudio eran ante todo trabajadores de turno con el problema de no tener tiempo libre para participar en actividades organizadas, aún si hubiesen querido hacerlo. Generalmente los trabajadores del sector informal no trabajan en turnos; por consiguiente sus horarios son más regulares, si bien sus horas de trabajo son a veces más largas. Entre los numerosos factores que afectan el uso del tiempo libre y la participación en las actividades, se puede citar la disponibilidad de tiempo libre, los efectos del trabajo y la presión de los compañeros y de la familia.

Para los trabajadores del sector formal que viven con sus compañeros de trabajo, las tareas domesticas toman buena parte de su tiempo libre. Por otra parte, los trabajadores del sector informal, dado que residen en el hogar, comparten las tareas domésticas, de modo que tienen más tiempo para visitas sociales y reuniones con amigos. Esto aparece suistenido por el hecho de que el 51% de los trabajadores del sector informal encuestados revelaron que se reúnen con sus compañeros de trabajo después de terminar sus tareas (Cuadro 27). Se reúnen para participar en actividades informales; salidas a cine, a compras, a charlar, para ver deportes y juegos (Cuadro 28). No hay una diferencia significativa entre sexos respecto a reunirse después del trabajo y al tipo de actividades en que toman parte. Este parece ser también el caso cuando se consideran otras variables, tales como origen étnico, edad y estado civil.

El tipo de respuestas, indicado en el Cuadro 28 muestra la preferencia de los jóvenes trabajadores por actividades no estructuradas. La participación en actividades organizadas (es decir, actividades en club/sociedad, actividades organizadas por la compañía y deportes/juegos autoorganizados con amigos) es

Cuadro 27. Porcentaje de trabajadores del sector informal que se reúnen con sus compañeros de trabajo al finalizar sus tareas.

| | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---|---|---|
| Sí | 25,7 | 25,3 | 51,0 |
| No | 27,6 | 17,1 | 44,7 |
| Sin compañeros de trabajo | 2,4 | 1,9 | 4,3 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 28. Actividades en que participan los trabajadores cuando se reúnen.

| Tipo de actividad | Hombres (%) | Mujeres (%) | Total (%) |
|---|---|---|---|
| Actividades ad hoc no organizadas | 44,4 | 42,6 | 87 |
| Actividades al aire libre con amigos autoorganizadas | 4,0 | 9,0 | 13 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

escasa. Los trabajadores encuestados del sector informal reportaron sólo un 18,6% de participación en cualquiera de las actividades organizadas. Entre estas actividades ocupan un lugar elevado los deportes/juegos autoorganizados con amigos, mientras que la participación en actividades de compañía es nula. El 24% de los trabajadores del sector formal encuestado participó en actividades organizadas. Los deportes y juegos organizados con amigos toman más tiempo que las actividades de club/sociedad y actividades de compañía.

### Participación en Actividades de la Compañía

Como se ha establecido anteriormente, la participación de los trabajadores en actividades organizadas por la compañía es generalmente escasa para los trabajadores del sector formal y nula para los trabajadores del sector informal. Si bien los trabajadores del sector informal reconocen que sus empleadores suministran beneficios suplementarios, en gran parte comidas, los trabajadores no consideran esto como una actividad específica organizada por los empleadores. Aparte de comer juntos, la compañía organiza otras actividades para los empleados en el sector informal (Cuadro 29).

El Cuadro 30 indica el grado en que los trabajadores del sector formal participan en las actividades organizadas por la compañía. Las actividades más frecuentes son los deportes y juegos, clases de belleza, reuniones/cenas, y veladas de entretenimiento. Esto refleja las clases de programas que destacan

Cuadro 29. Actividades organizadas por los patrones del sector informal.

| Actividad | Participación del empleado (%) |
|---|---|
| Comer juntos | 92,9 |
| Esparcimiento | 5,7 |
| Artesanías | 0,7 |
| No sé | 0,7 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 30. Participación de los trabajadores del sector formal en actividades de la compañía.

| Actividad | Participación (%) | |
|---|---|---|
| | Sí | Nunca |
| Reunión/cena | 68,5 | 41,5 |
| Biblioteca | 80,3 | 19,7 |
| Película | 59,4 | 40,6 |
| Otras | 58,8 | 41,2 |
| Picnics/excursiones | 47,6 | 54,4 |
| Seguridad industrial | 33,4 | 76,6 |
| Educación sanitaria | 28,6 | 71,4 |
| Veladas de entretención | 25,3 | 74,7 |
| Deportes y juegos | 20,2 | 79,8 |
| Clases de cocina | 14,6 | 85,4 |
| Planificación familiar | 13,3 | 86,7 |
| Desarrollo de la carrera | 7,6 | 92,3 |
| Clases de idiomas | 6,0 | 94,0 |
| Capacitación para liderazgo | 4,8 | 95,2 |
| Otros pasatiempos | 4,8 | 95,2 |
| Clases de belleza | 3,5 | 96,5 |

y promueven los empleadores. Sin embargo, las actividades en las que los trabajadores participan más a menudo son reuniones/cenas, bibliotecas, picnics/excursiones, películas (Cuadro 31). Esto nuevamente confirma una observación anterior respecto a la falta de participación en actividades organizadas y estructuradas. Parece que hay una mayor participación en actividades individuales que no requieren insumo o esfuerzos continuos. El tipo de respuesta muestra asimismo una participación muy escasa en programas en los que se aprende y en que, por consiguiente, se requiere una participación regular.

La mayor participación corresponde a acontecimientos anuales, tales como reuniones/cena anuales, veladas de entretenimiento y picnics y excursiones. El 25% de la participación tiene un carácter mensual o es más de una vez por mes. El 11% tiene carácter mensual y el 64% anual. Sin embargo, se observará que las dos terceras partes de los encuestados nunca han participado en actividades de la compañía.

No hay mucha diferencia entre los trabajadores de Weld Quay y Bayan Baru en términos de frecuencia de participación, excepto que una mayor proporción (alrededor del 10%) de trabajadores de Bayan Baru nunca ha participado en actividades de la compañía. Cualquiera sea la participación, es en gran parte en forma de beneficiarios pasivos, ya que solamente 20 de los trabajadores encuestados (2,8%) participan como organizadores o miembros de los comités de proyectos especiales de la fábrica.

Cuadro 31. Frecuencia de la participación de los trabajadores del sector formal en las actividades de la compañía.

| Actividad | Frecuencia de participación (%) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Más de una vez por mes | Mensual | Anual | Total |
| Reunión/cena | 0 | 0,4 | 98,6 | 214 |
| Biblioteca | 80,8 | 14,6 | 4,6 | 151 |
| Cine | 34,6 | 22,1 | 43,3 | 104 |
| Picnics/excursiones | 1,4 | 8,9 | 89,7 | 146 |
| Seguridad industrial | 4,6 | 27,3 | 68,1 | 22 |
| Educación sanitaria | 0 | 14,7 | 83,3 | 6 |
| Veladas de entretención | 0 | 0,2 | 98,8 | 84 |
| Deportes y juegos | 32,9 | 14,5 | 52,6 | 76 |
| Clases de cocina | 28,5 | 42,9 | 28,6 | 7 |
| Planificación familiar | 26,7 | 33,3 | 40,0 | 15 |
| Desarrollo de la carrera | 100,0 | 0 | 0 | 1 |
| Clases de idiomas | 40,0 | 40,0 | 20,0 | 5 |
| Capacitación para liderazgo | 0 | 33,3 | 66,7 | 3 |
| Otros pasatiempos | 33,3 | 0 | 66,7 | 3 |
| Clases de belleza | 0 | 0 | 100,0 | 2 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

Cuadro 32. Afiliación en organizaciones.

| Afiliación | Sector formal (%) | Sector informal (%) |
|---|---|---|
| Sí | 19,4 | 20,5 |
| No | 80,6 | 79,5 |

Fuente: Encuesta sobre servicios urbanos realizada en 1982.

**Participación en Organizaciones**

Como se ha observado anteriormente, la participación en actividades de sociedad/club toma muy poco tiempo de los trabajadores y solamente se involucra en ellas un pequeño número de estos. Los resultados de la encuesta confirman que las afiliaciones de los trabajadores de los sectores formal e informal eran muy bajas, el 19,4 y el 20,5%, respectivamente (Cuadro 32).

En el sector formal, predominan las mujeres en la afiliación a organizaciones, mientras que en el sector informal los hombres son los que participan en organizaciones exteriores. Sin embargo, este hecho podría estar influido por la naturaleza de la muestra del estudio. Asimismo son los trabajadores más jóvenes los que representan más de dos tercios de la afiliación total en ambos sectores.

En conclusión, se debería subrayar que hay diferencias netas entre los sectores formal e informal respecto a las clases de organizaciones a las que se adhieren los trabajadores. Las organizaciones juveniles (en gran parte mediante las diversas ramas de los clubes juveniles 4-B y otros clubes juveniles de Consejo Juvenil Malasio) son las organizaciones a las que se afilian más a menudo los trabajadores jóvenes (40.2%) en el sector formal. Esto es seguido por los partidos políticos, especialmente la Asociación China Malasia (MCA) y la Organización Nacional Unida de Malayos (UMNO), en las que los trabajadores participan en el ala juvenil. En muchos aspectos, la mayoría de las actividades están orientadas a la juventud y siempre existe una superposición de la afiliación y del liderazgo con los clubes juveniles 4-B. Entre los trabajadores del sector informal, predominan las organizaciones religiosas (32.6%) y las orientadas hacia los deportes (23.3%).

La participación en los diversos tipos de organizaciones dentro de estos dos sectores constituye gran parte de la estructura social/comunitaria de estos sectores, que se superponen respecto al origen étnico y a la ubicación. Predominantemente los trabajadores del sector formal son de Bayan Baru, donde reside el componente malayo. Los trabajadores del sector informal proceden exclusivamente de Weld Quay, una comunidad china tradicional. Dentro de la comunidad malaya, las organizaciones juveniles constituyen el componente básico de la estructura comunitaria. En Weld Quay, prevalece la estructura social china. Cada comunidad local casi siempre tiene su propio templo y deidad, y es alrededor de este núcleo donde transcurre la mayor parte de las actividades y asuntos comunitarios. De esta manera no es sorprendente comprobar que se hallan involucrados muchos jóvenes trabajadores. Para los que buscan afiliaciones alternativas, éstas se encuentran en gran parte en forma de actividades deportivas con sus homólogos o pares.

**Resumen**

Las facilidades suministradas por los empleadores del sector formal e informal varían de una manera considerable, si bien son comparables. La conciencia de los trabajadores y la utilización de la infraestructura y de las instalaciones y servicios básicos de la compañía son buenas. Pero otros tipos de servicios que tienen por mira el desarrollo y educación global de los trabajadores tienen un carácter muy deficiente. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que en general dichos servicios no se suministran.

La mayoría de los trabajadores utiliza su tiempo libre participando en formas no estructuradas de esparcimiento en el hogar y con sus homólogos. La participación en actividades organizadas va de limitada a inexistente. Por lo tanto, en gran parte la participación se efectúa en forma de beneficiarios pasivos o benefactores del servicio o del programa.

## La Necesidad de Servicios Urbanos participatorios Orientados al Trabajador : el Proyecto de Educación de Trabajadores Jóvenes (YWEP)

Ante todo, existe claramente una laguna en la atención a las necesidades de los trabajadores jóvenes en su calidad de trabajadores. Los programas patrocinados por el estado tienden a ser muy específicos y orientados al cliente y, en lo que respecta a los problemas de los trabajadores, orientados principalmente a la promoción de una fuerza laboral estable y disciplinada. Existen indicaciones de que la situación está cambiando, de que se están considerando, si no se han realizado ya, programas nuevos e innovadores. Sin embargo, parece que los organismos gubernamentales están tratando meramente de estar a la altura de la situación y no han sido capaces de anticipar alguno de los problemas que enfrentan los jóvenes trabajadores. Por otra parte, no se puede esperar que las fábricas ofrezcan mucho, a menos que sea en su interés desde el punto de vista de la productividad del trabajador y de la competencia con otras fábricas para los servicios de estos trabajadores. De esta manera, existe una clara necesidad de contar con nuevos organismos no gubernamentales más participatorios, orientados hacia el trabajador, que desempeñan un papel más positivo en la resolución de los problemas de esta nueva fuerza laboral.

El YWEP es un estudio de caso en Malasia que fue elegido como ejemplo de un programa de servicios urbanos participatorios concentrado en las necesidades específicas de un grupo de obreros urbanos recientemente llegados. El proyecto fue emprendido primero como un esfuerzo de orientación para suministrar asistencia a los jóvenes trabajadores para ajustarse a su nuevo ambiente vital y de trabajo. Posteriormente en su segunda etapa, el proyecto asumió un papel educativo, orientado hacia la cumunidad, y más tarde se convirtió en un proyecto educativo laboral, orientado hacia el trabajador, que incorporaba muchas de las técnicas de la investigación participatoria.

El proyecto demuestra la posibilidad de dichas actividades cuando se dispone del apoyo adecuado mediante la movilización de recursos gubernamentales, comunitarios y de otra índole. Sin embargo, el proceso de crear un arreglo participatorio viable, es un proceso largo y difícil, dada la naturaleza transitoria y el sistema de trabajo de la nueva fuerza laboral. Se puede desarrollar un modelo apropiado con base en una comprensión cabal de los procesos sociales que operan bajo una situación determinada. A este respecto, el YWEP, mediante sus técnicas de investigación participatorias y sus programas, ha demostrado la capacidad de adaptarse y de aprender de las experiencias de movilizar un segmento de los trabajadores jóvenes hacia la comprensión de su situación y de buscar las soluciones apropiadas a sus problemas.

## Conclusiones e Implicaciones para las Políticas

Es evidente que el suministro de servicios para los jóvenes trabajadores, un grupo que se ha insertado recientemente en la fuerza laboral urbana como resultado de la rápida industrialización y urbanización en Penang durante la última década, no ha tenido igual proporción a las necesidades específicas de los jóvenes trabajadores ni ha sido consistente con las mismas. El rápido surgimiento de este nuevo sector de la fuerza laboral, proporcionado en gran medida por la inmigración de los jóvenes desertores escolares rurales, la mayoría mujeres, en un nuevo ambiente creó una presión considerable sobre los servicios e instalaciones urbanas existentes, tales como la vivienda, el transporte, y otras comodidades o servicios, y también el deseo de satisfacer sus necesidades específicas. Tales servicios incluían bienestar y asesoramiento, así como lo relacionado con la situación de su trabajo, su carrera y desarrollo personal. La respuesta de los organismos gubernamentales, de las nuevas fábricas, de la comunidad y de los organismos no gubernamentales actuales ha sido variable y en general no constituye una solución satisfactoria a los problemas de los trabajadores jóvenes ni a corto ni a largo plazo.

Existen importantes diferencias entre los problemas y necesidades de los trabajadores de Penang empleados en establecimientos del sector informal y aquellos absorbidos directamente por el sector corporativo, especialmente en las zonas de libre comercio. La mayoría de los trbajadores del sector formal proceden de otras zonas del estado de Penang. Una de las principales razones para suministrar servicios a estos jóvenes trabajadores emigrantes rurales es el nivel de los recursos comunitarios utilizados por ellos en el sector corporativo. Su integración en el nuevo ambiente residencial es mucho más difícil que para los del sector informal que nacieron en Penang. Esta diferencia, tal como la ven los trabajadores, se refleja en la situación laboral de los dos sectores. Hay una mayor afinidad entre los trabajadores del sector informal y sus patrones (que a menudo son parientes) que entre los trabajadores del sector formal y sus administradores. La diferencia étnica entre los trabajadores predominantemente malayos en el sector corporativo que proceden originalmente de zonas rurales y los trabajadores chinos del sector formal e informal que han estado viviendo en la zona urbana durante generaciones, es un problema crítico no sólo para alcanzar los objetivos de la Nueva Política Económica, sino también para satisfacer las necesidades y resolver los problemas de estos trabajadores.

La diferencia de actitudes hacia el lugar de trabajo, el volumen de trabajo y las relaciones con los patrones y supervisores así como los procedimientos disciplinarios y de quejas varía no solo entre el sector, la industria y el origen étnico, sino también según el sexo, la edad, el nivel de educación y de sueldo de los trabajadores. Los tipos de instalaciones y servicios suministrados mediante las compañías varían entre las industrias, especialmente entre las industrias electrónica y textil y otras fábricas del sector informal.

En contraste con los problemas y necesidades de los jóvenes trabajadores, la orientación básica de los servicios y facilidades de fábrica está encaminada a la creación de un ambiente de trabajo dirigido a la productividad y estabilidad. Existen asimismo variaciones sistemáticas en la utilización de las facilidades de la compañía y el nivel de participación que se estimula y existe realmente en las fábricas. Los resultados de la encuesta indican que hay muy poco interés

y ámbito para la expansión de estas actividades y de las facilidades y servicios suministrados, a menos que las compañías realicen un esfuerzo más concertado respecto a la organización de las actividades. Debido a que las compañías no van a llevar a cabo esta tarea por iniciativa propia, quizá el gobierno tenga que intervenir más directamente y de una manera más enérgica, si quiere que el proceso tenga eficacia.

Lamentablemente, los programas gubernamentales no se relacionan directamente con los problemas y necesidades de los trabajadores jóvenes. Las diversas leyes y actividades realizadas por los ministerios y organismos del gobierno son o bien demasiado generalizadas, y no se concentran en los problemas de los trabajadores, o bien son ad hoc y específicas de determinados grupos de clientela que no tienen suficiente comprensión y preocupación por estos trabajadores jóvenes como grupo. Ciertamente las actividades sindicales podrian satisfacer más directamente los problemas enfrentados por los trabajadores jóvenes, pero debido a la política del gobierno de desanimar la actividad sindical entre los trabajadores, particularmente en el sector de electrónica, y debido al hecho de que estas actividades tienden a estar concentradas en problemas de empleo y otros derechos de los trabajadores, se descuidan los aspectos más educativos y de desarrollo de los problemas de los trabajadores.

Por consiguiente, es con el fin de llenar estas lagunas, creadas por la incapacidad de organismos gubernamentales, corporaciones y sindicatos, tal como se encuentran organizados actualmente, para abarcar toda la gama de los problemas y necesidades de la nueva fuerza laboral, que uno podría acudir a los organismos no gubernamentales para hallar métodos de corregir la situación. En este sector, nuevamente según la encuesta, se encontró que las asociaciones y clubes existentes no han orientado sus actividades hacia los trabajadores como trabajadores ni han sido capaces, quizá como resultado de esto, de atraer a los trabajadores. La mayoría de los programas de las organizaciones no gubernamentales existentes están orientadas hacia un solo problema o generalizados para cubrir toda una gama de actividades. La falta de participación de los trabajadores jóvenes en estas organizaciones puede deberse menos a estos factores que a la naturaleza de la situación de su trabajo (es decir, trabajo de turno) o al ambiente general.

Dada esta situación, falta mucho por hacer, no sólo para promover el bienestar de los jóvenes trabajadores y facilitar su adaptación a la nueva situación urbana y laboral, sino también para contribuir a su desarrollo como trabajadores que tienen conciencia de sus derechos y deberes, y como ciudadanos conscientes. A este respecto, la emergencia de la nueva fuerza laboral juvenil debe ser considerada como parte del cambio social radical que ha estado ocurriendo en el país durante los últimos 10 a 15 años. Específicamente, respecto al suministro de servicios urbanos, ya sea mediante organizaciones gubernamentales, corporativas o no gubernamentales y organizaciones de autoayuda orientadas a la comunidad, se puede proponer una cantidad de recomendaciones para satisfacer las necesidades actuales de los trabajadores y el objetivo a largo plazo de lograr el desarrollo social equilibrado de la fuerza laboral industrial del país.

Demográficamente la joven fuerza laboral industrial que se ha desarrollado durante este período ha estado experimentando un proceso de maduración, no solo al hacerse mayor sino también mediante el casamiento y la formación de familias propias y al relajamiento cada vez mayor de sus lazos

con el área rural. Si esos trabajadores permanecen en la fuerza laboral, y en las ZLC u otras zonas industriales urbanas, entonces la formación de las nuevas estructuras familiares y de una población trabajadora más estable ejercerá nuevas presiones sobre el suministro de los servicios urbanos, a saber: servicios que resultan normalmente de una mayor urbanización, como la vivienda. La situación se hace más grave aún con el crecimiento de nuevas familias que necesitan no solamente vivienda sino también facilidades, como las guarderías infantiles, servicios familiares y mejores planes de licencias por maternidad. Lo que esto significa es que los jóvenes trabajadores se están convirtiendo en una población urbana estabilizada, creando de esta manera demandas sobre la economía urbana en su conjunto.

Para las corporaciones industriales, acostumbradas a una fácil disponibilidad de una fuente de trabajo barata y bien disciplinada, esta fuerza laboral que va madurando y aumentando la competencia laboral, como resultado de un aumento en el número de nuevas fábricas y en las ZLC y afuera, ha necesitado adaptarse a una situación de escasez de mano de obra y de costos laborales recientes. En consecuencia, se ha considerado la conversión hacia una tecnología intensiva en capital, como han hecho algunas fábricas, la reducción de fuerza laboral para disminuir los costos fijos aumentados por el pago de salarios más altos no básicos, a la ubicación de nuevas fábricas o instalaciones expandidas en otras propiedades industriales más cercanas a las fuentes de mano de obra rural.

El retiro de las mujeres jóvenes de la fuerza laboral al casarse constituye una manera natural de reducir la fuerza laboral de muchas empresas. Sin embargo, para las fábricas de la zona de Penang esto ha creado un problema ya que se está haciendo cada vez más difícil reemplazar a estas mujeres con personal más joven por cuanto la oferta de mano de obra continúa disminuyendo. Una fuerza laboral en proceso de maduración es también más difícil de administrar y pueden surgir nuevas demandas a través de las actividades del sindicato. Este retiro de mujeres jóvenes recién casadas puede aumentar la presión sobre la joven familia en términos de fuentes adicionales de ingresos para mantener su nivel de vida y subsistencia. Los problemas creados dependen en gran medida de la demanda matrimonial, del conyuge, así como de la situación industrial en su conjunto. Para los malayos este proceso especial de urbanización no ha sido equilibrado ya que está dominado por las mujeres. A diferencia de la población china urbana, con su equilibrio de sexos, puede haber un déficit de hombres malayos para estas chicas que se encuentran en el grupo de edad más casadero, de 17 a 25 años. Para los trabajadores del sector informal, la situación es más fácil; se encuentran más integrados en la comunidad local, y por consiguiente, pueden depender de los recursos comunitarios para el apoyo familiar, es decir, para el cuidado infantil, o bien pueden trabajar en sus propios hogares según convenio, lo que les permitiría todavía realizar sus tareas domésticas.

Desde el punto de vista de la corporación no parece haber mucho campo para expandir los servicios y facilidades ofrecidos a los trabajadores, excepto en un esfuerzo por incrementar la productividad del trabajador, persiguiendo una imagen, o en competencia con otras fábricas para el suministro cada vez más limitado de la mano de obra. Es improbable que el sector corporativo tome medidas para mejorar la posición de los jóvenes trabajadores a menos que sean

inducidos mediante incentivos gubernamentales o legislación. Dichos incentivos incluyen, por ejemplo, descuentos impositivos para un fondo de desarrollo de capacidades, tierra para la construcción de guarderías infantíles para el trabajador, e incentivos tributarios para la vivienda del trabajador. Las compañías pueden introducir asimismo arreglos de participación de ganancias con sus trabajadores o incentivos para transferir la tecnología a compañías subsidiarias administradas por sus propios empleados sobre una base de subcontratación.

Cuando esto no se puede hacer, las fábricas pueden verse forzadas, mediante una legislación progresiva, a aplicar mejores condiciones para sus trabajadores, tales como contribuciones sociales, legislación de salarios mínimos, mejor compensación por accidentes y salud, y la provisión de instalaciones sociales obligatorias. De esta manera, el gobierno puede obligar a las compañías a reconocer que existen costos y obligaciones sociales para la actividades del sector privado, y que las corporaciones deben compartir la responsabilidad y no transferirla a otras instituciones, tales como la familia, el gobierno o la comunidad local. El ánimo de ganancias privadas debe verse temperado con la responsabilidad social, que puede alcanzarse mediante la legislación apropiada, la fiscalización social, la persuasión o la presión pública.

Es evidente que el gobierno tiene un papel que desempeñar para lograr el nivel de servicios de la nueva fuerza laboral que ha sido creada por su programa de industrialización. Sin embargo, hasta el momento, el índice de contribución del gobierno a este respecto ha sido deprimente. Dada la naturaleza ad hoc, no dirigida y circunscrita de los programas y actividades gubernamentales emprendidos mediante sus diversos organismos, existe la obvia necesidad de integrar las actividades de estos organismos gubernamentales de una manera global para brindar cierto foco y dirección a la solución de los problemas y asuntos de los jóvenes trabajadores.

Esto puede lograrse mediante la aplicación de la legislación apropiada, así como mediante una reorientación de los programas. Por ejemplo, existe la necesidad de reforzar la legislación y las ordenanzas sobre salud profesional, inclusive el derecho de acceso a la información sobre los riesgos pertinentes. Los beneficios, conforme a la legislación sobre seguridad social existente, inclusive beneficios de reorganización socioeconómica, seguridad de tenencia y compensación de salud adecuada, deben ser expandidos y aplicados eficazmente. Asimismo, debe haber medios adecuados para controlar la explotación del trabajo de turno, junto con la compensación adecuada. Hay que crear reglamentos para asegurar el suministro de servicios, especialmente para trabajadores casados, inclusive guarderías, y licencias de maternidad y paternidad, etc. Asimismo se debe introducir legislación para inducir a las fábricas a contribuir al mantenimiento de los servicios públicos, como caminos a la fábrica, instalaciones de recreo en el barrio, eliminación adecuada de la basura y otras. Otras medidas legislativas que podrían necesitar revisión son la promoción de actividades sindicales de conformidad con la Ley del Sindicato, el requisito obligatorio para compañías de llegar a un convenio para realizar educación laboral en las fábricas mediante el Ministerio de Trabajo, así como la mejora de programas de relaciones industriales y procedimientos de arbitraje. Finalmente, en este sector legislativo, el gobierno quizá tenga que revisar sus proyectos de incentivos de inversión para incorporar las características más progresivas mencionadas anteriormente.

En el sector de programas los organismos gubernamentales deberían introducir actividades nuevas e innovadoras encaminadas más directamente a las necesidades de los jóvenes trabajadores, así como mejorar el papel del Ministerio de Trabajo en el sector de la educación laboral; expandir el tamaño y gama de beneficios del trabajador, incluyendo la hospitalización y rehabilitación, y suministrar programas de orientación para trabajadoras. Mediante los organismos apropiados, el gobierno debería considerar asimismo la creación de un fondo de desarrollo de capacidades con contribuciones obligatorias de las fábricas, introducir programas especiales de recapacitación para trabajadores con salario reducido, y emprender esfuerzos más concertados respecto a la vivienda del trabajador. Además, se deben encontrar métodos y medios de mejorar los intercambios laborales para facilitar la operación del mercado laboral local; promover el desarrollo de organizaciones alternativas del trabajador, tales como las cooperativas obreras, y estimular el crecimiento de organizaciones no gubernamentales, tales como una oficina de ayuda jurídica a los trabajadores, y otras actividades de autoayuda orientadas hacia estos.

Respecto al último tema, parece que las organizaciones no gubernamentales tienen un papel apropiado en el suministro de servicios a jóvenes trabajadores, especialmente mediante programas de autoayuda para la comunidad, encaminados más directamente a sus necesidades y problemas específicos. Dado las grandes lagunas en este sector, creadas por las compañías y los organismos gubernamentales, se debería estimular y apoyar a las organizaciones no gubernamentales para que llenen esta función. Dichas organizaciones podrán administrar las cooperativas del trabajador, suministrar servicio de ayuda jurídica, emprender la capacitación de la educación laboral semijurídica, ofrecer servicios de consejeria normal y de orientación en situaciones de crisis, y facilitar la utilización de los medios de difusión para motivar una mayor responsabilidad de parte de la comunidad a los problemas y necesidades de los jóvenes trabajadores. Estas organizaciones no gubernamentales podrían emprender asimismo actividades que integrarían más eficazmente a los trabajadores en la comunidad local, especialmente en el caso de los trabajadores del sector formal, quizá al mismo nivel que el logrado en el sector informal. Los problemas integrados socialmente, tales como las cocinas comunitarias y los proyectos de educación comunitaria, o los jardines infantiles, no sólo contribuirían a una relación más estrecha entre los nuevos trabajadores y las comunidades residentes, sino también a una mayor conciencia de los trabajadores sobre el lugar que ocupan en la sociedad. Mediante la movilización de los recursos comunitarios y la experiencia, como las universidades de la zona, estas organizaciones no gubernamentales serían capaces no sólo de extender los límites materiales de sus contribuciones, sino también de contribuir a un proceso global de educación comunitaria.

Desde el punto de vista de los jóvenes trabajadores, el impacto de estas actividades sería más eficaz a largo plazo si estos participasen activamente en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de las organizaciones no gubernamentales. Dichas organizaciones de trabajadores conducirían a una mayor autoconciencia y a un sentido de control propio y de independencia, lo que contribuiría considerablemente al desarrollo y contribución global de los trabajadores a la sociedad.

Ariffin, I. 1980. Industrial development in Peninsular Malaysia and rural-urban migration of women workers: impact and implications. Journal Ekonomi Malaysia, 1(1), 41–59.
Chan, L.H. 1980. The jetty dwellers of Penang: incorporation and marginalisation of an urban clan community. Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia. Tesis de maestria.
Eisold, E. 1982. Young women workers in export industries: the case of the semiconductor industry in Southeast Asia. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Mimeo.
Federación de Fabricantes Malasios. 1980. Annual report. Federación de Fabricantes Malasios, Kuala Lumpur, Malasia.
Lim, L.Y.C. 1978. Multinational firms and manufacturing for export in less-developed countries: the case of the electronics industry in Malaysia and Singapore (2 vols). University of Michigan, Dearborn, MI, EE.UU. Tesis doctoral.
Loh, F.S.P. 1975. Seeds of separatism: educational policy in Malaya 1874–1940. Oxford University Press, Kuala Lumpur, Malasia.
Malasia, Gobierno de. 1981. Fourth Malaysia plan, 1981–1985. Government Printer, Kuala Lumpur, Malasia.
Malasia, Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes. 1981. Annual report. Ministerio de Juventud, Cultura y Deportes, Kuala Lumpur, Malasia.
Malasia, Ministerio de Trabajo y Mano de Obra. 1975. Annual report. Ministerio de Trabajo y Mano de Obra, Kuala Lumpur, Malasia.
PDC (Corporación de Desarrollo Penang). 1974. Annual report. PDC, Penang, Malaysia.
——— 1975. Annual report. PDC, Penang, Malasia.
——— 1981. Annual report. PDC, Penang, Malasia.
——— 1983. Annual report. PDC, Penang, Malasia.
ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). 1980. Women in the redeployment of manufacturing industry to developing countries. ONUDI, Viena, Austria. Working Paper on Structural Changes, 18.
Young, M.L. 1982. Migrants and niches: economic structure in Peninsular Malaysia. 1965-70. School of Social Studies, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia. Discussion Paper, 7.

# Proyecto de Educación de Trabajadores Jóvenes: Desarrollo de un Centro de Servicios Urbanos Participatorios en Penang, Malasia

Chan Lean Heng

El capítulo anterior discutía la industrialización y la formación de la fuerza laboral en Penang, destacando la situación de los trabajadores jóvenes y dando un resumen de los servicios existentes suministrados por el estado, fábricas y el sector no gubernamental. Ilustraba los diversos problemas, necesidades y servicios para trabajadores que todavía no se habían planteado. Esta situación se ha agravado aún más por la limitación de las actividades sindicales. Si bien el gobierno y los sectores corporativo y no gubernamental suministran una amplia gama de actividades y servicios, pocas de las actividades se encaminan específicamente a las necesidades de la nueva fuerza laboral juvenil emergente. En particular, se ofrece poco en el sector de servicios participatorios o de programas que ayuden a equipar a los trabajadores para que puedan afrontar sus situaciones, proteger sus derechos y desarrollar sus propias organizaciones. De hecho, se ha notado que muchos de los servicios existentes solo se suministran con el fin de aumentar la productividad de los trabajadores. Los trabajadores han sido llevados a esta situación y se les estimula para que perpetúen un ambiente de trabajo disciplinado y armonioso. La mayoría de los servicios existentes están dirigidos a los trabajadores jóvenes solamente de una manera ad hoc. Estos servicios están realmente destinados a otros grupos-objetivo. Son suministrados a estos grupos que los reciben de manera pasiva, como meros beneficiarios. No se ha intentado estimular a los trabajadores a la automotivación.

Para que las organizaciones participatorias trabajen eficazmente, deberán ser iniciadas y controladas por los trabajadores. Esto solamente se puede lograr creando una mayor conciencia entre los trabajadores respecto a su posición general en el orden social más amplio. Dicha orientación apunta a la necesidad de servicios que no solamente satisfagan las necesidades inmediatas sino que también suministren un foro para organizar y abogar por el cambio. Por consiguiente, en este contexto los objetivos a corto plazo se convierten en medios a través de los cuales se realizan programas y actividades específicos para alcanzar objetivos a largo plazo.

Este capítulo presenta la experiencia de una organización no gubernamental, el Proyecto de Educación de Trabajadores Jóvenes (YWEP), que fue concebido para ayudar a los trabajadores en la primera zona de libre comercio de Malasia: la zona de libre comercio de Bayan Lepas en Penang.

## Historia y Desarrollo del Proyecto

Se discutirá la historia del proyecto de acuerdo con sus diferentes fases y modelos de ejecución. Como se muestra en el Cuadro 1 se han registrado cambios significativos en la orientación, foco, enfoque y metodología del proyecto. Sin embargo, se ha conservado el ímpetu educativo subyacente y la preocupación general por el bienestar y desarrollo de los trabajadores. Los cambios y reformulaciones para cada fase pueden atribuirse a dos factores. En primer lugar, las lecciones derivadas de una fase anterior fueron incorporadas en la fase siguiente. En segundo lugar, los análisis y las interpretaciones de la manera de abordar las necesidades y problemas de los trabajadores cambiaron a medida que la gente que participaba en el proyecto adquiría más información. Las diferencias en la comprensión del problema están reflejadas en la conceptualización del proyecto y de su función. Esto, a su vez, está reflejado en los objetivos expuestos, formas de actividades y metodología de ejecución.

El Proyecto de Educación Comunitaria de Trabajadores Jóvenes (YWCEP) (nombre original del proyecto) fue emprendido por primera vez con un enfoque de planificación social para ayudar a los trabajadores jóvenes a adaptarse al ambiente tecnológico-industrial-urbano de un marco laboral diferente y asistirles en su adaptación a una nueva comunidad. Basado en el estudio de las necesidades de los trabajadores en Bayan Lepas, junto con una revisión de las disposiciones de los trabajadores patrocinada por el gobierno, empleando fábricas, y las organizaciones voluntarias relevantes, se inició un servicio comunita-

Cuadro 1. Fases y modelos de ejecución del Proyecto de Educación (Comunitaria) de los Trabajadores Jóvenes.

| Período | Fuente de financiación | Organismo de ejecución | Modelo de ejecución /papel del proyecto | Referencia |
|---|---|---|---|---|
| 1974-1975 (6 meses) | FFPAM | FFPAM | Investigación | Blake (1979) |
| 1975-1976 (12 meses) | IPPF | FFPAM | Servicio comunitario de orientación profesional | Blake (1977) |
| 1977-1979 (30 meses) | IPPF y UNICEF | FFPAM | Servicio comunitario de pluriobjetivos | YWCEP (1977) |
| Julio de 1977-marzo de 1978 | | | | |
| Abril de 1978-diciembre de 1979 | | | Centro de actividad de los trabajadores para la formación de grupos de auto-ayuda | Chan (1979b) |
| 1981-1984 | Fondo voluntario para la década de las mujeres de la ONU | USM y Asociación de Planificación Familiar | | Vengadasalam (1980) |
| Agosto de 1981-marzo de 1983 | Comunidad | Comunidad | Servicio y actividad comunitaria (barrio) | YWEP (1982a,b,c) |
| Abril de 1983-junio de 1984 | | | Educación laboral y centro de recursos | YWEP (1983a,b) |

rio de orientación piloto de un año. Este proyecto piloto confirmó aún más la necesidad de un proyecto más grande y más completo. Como resultado, se sometió una propuesta para un proyecto de dos años que fue aprobado posteriormente por la Federación Internacional de Paterenidad Planificada (IPPF).

La ejecución de la segunda fase comenzó en julio de 1977, después de un lapso de 7 meses, y terminó en diciembre de 1979. El enfoque formulado para esta fase estuvo basado en un modelo de organización comunitaria con un enfoque general sobre educación comunitaria y autoayuda. Durante esta fase, se redefinió el énfasis global y la metodología. Iba a estar centrado sobre el trabajador y orientado hacia la acción basado en la formación de grupos laborales con una metodología participatoria de acción y reflexión. Debido a la escasez de fondos, el proyecto cesó de existir y solamente fue reactivado en septiembre de 1981, bajo los auspicios de la Universidad Sains Malaysia (USM) y la Asociación de Planificación Familiar de Penang (FPA), cuando el Fondo Voluntario para la Década de las Mujeres de las Naciones Unidas prometió una ayuda financiera por 2 años. Después de un año y medio de agudos problemas, el proyecto fue modernizado para concentrarse sobre educación laboral. La metodología global, especialmente las estrategias y métodos de ejecución específicos, procedía de la fase anterior.

El informe sobre Educación de Trabajadores Jóvenes, tal como se lee actualmente, está basado en sólida investigación y experiencia. A partir de creación, ha evolucionado de un servicio de orientación comunitaria a un proyecto de educación comunitaria. En la fase actual, el enfoque está en la educación laboral basada en una metodología participatoria de acción y reflexión mediante la educación masiva básica. El resto de este capítulo presenta el desarrollo histórico del proyecto de acuerdo con sus diferentes fases.

**Fase de Pre-Proyecto: Investigación**

Desde los años 1960, las asociaciones de planificación familiar han adoptado un enfoque de desarrollo comunitario centrado en actividades de población, particularmente la educación de la vida familiar para jóvenes. El desarrollo industrial en Bayan Lepas atrajo a muchas trabajadoras jóvenes, principalmente de las zonas rurales. Como madres potenciales y mediante la publicidad sensacionalizada de su supuesta promiscuidad y comportamiento inmoral, estas jóvenes trabajadoras migrantes despertaron la atención de la Asociación Federada de Planificación Familiar de Malasia (FFPAM). La FFPAM, a su vez, patrocinó un estudio para identificar y resolver los problemas y las necesidades de estas jóvenes trabajadoras de fábrica.

Los problemas de estas trabajadoras, tal como ha sido interpretado por los iniciadores del proyecto (Choong 1981), han sido considerados desde dos puntos de vista. Primero, los problemas planteados provenían de la migración rural y de la dislocación de sus familias; por tanto, se planteaba la necesidad de una reorientación para ayudarles a adaptarse a las demandas de la vida industrial urbana. En segundo lugar, las comunidades a las que migraron estas trabajadoras tendieron a ser inamistosas hacia ellas. Las trabajadoras fueron condenadas y estimagtizadas. Por consiguiente, era crucial integrar a las trabajadoras migrantes en esta nueva comunidad y crear la comprensión y aceptabilidad de estas jóvenes trabajadoras por los residentes locales. El estudio con-

cluía asimismo que, si bien algunas de las necesidades básicas fueron satisfechas por los empleadores, otras necesidades tales como transporte, educación y recreación eran inadecuadas. Se carecía asimismo de programas para satisfacer las necesidades sociales de las trabajadoras. De esta manera, existía verdaderamente la necesidad de establecer una amplia variedad de servicios sociales. Se encontró que el suministro de instalaciones y servicios existentes no estaba coordinado; las trabajadoras no estaban equipadas para utilizarlos (Choong 1981). Estos servicios se encontraban en el sector del desarrollo/organización comunitarios y de los servicios sociales profesionales para las necesidades y problemas individuales (Blake 1979). Basado en esta comprensión de los problemas y de las necesidades de los trabajadores, y en la reacción de la comunidad local, la IPPF aprobó un proyecto piloto de un año para establecer un servicio comunitario en la zona y un servicio de orientación personal para los trabajadores de fábrica (Blake 1977).

El análisis y las recomendaciones anteriores presuponen que la situación de los trabajadores podría ser mejorada considerablemente suministrando educación, en términos muy amplios, para ayudarles a adaptarse a su nueva situación, tanto en su ambiente de trabajo como en su comunidad. Se supuso que los problemas y las necesidades de los obreros podrían ser mejorados mediante un suministro adecuado de servicios. Así pues, se propuso un centro de servicio de bienestar comunitario residencial, que emprendería las funciones de brindar educación y orientación a los trabajadores y examinar los programas de los diversos organismos sobre el bienestar de los trabajadores (Choong 1981).

**Fase I**

Para coordinar los insumos de varios organismos (gubernamentales o no-gubernamentales), se organizó un seminario de 1 día para estudiar las conclusiones y recomendaciones del estudio anterior. Si bien el seminario tuvo éxito en llamar la atención y despertar el interés de los diferentes sectores respecto a la situación de los trabajadores de la fábrica, no pudo conseguir el apoyo ni la promesa de un esfuerzo conjunto para suministrar servicios a los trabajadores. En realidad, el proyecto estaba rodeado de mucho recelo, especialmente de parte de la administración y de los representantes del sindicato. La administración recelaba de la presencia del sindicato, mientras que el sindicato especulaba que el proyecto tenía por objeto servir de muralla entre la administración y los trabajadores.

El resultado fue la formación de YWCEP, bajo los auspicios de la FFPAM y con la ayuda financiera de IPPF. Se formó un comité administrativo compuesto de cinco personas (inclusive dos miembros de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad Sains Malaysia), bajo la FFPAM, cuyo papel era el de realizar funciones ejecutivas y estar totalmente a cargo del proyecto. El centro de objetivos multiples propuesto fue creado en diciembre de 1975 en los alrededores de Bayan Lepas.[1]

[1]Bayan Lepas está compuesto de 10 aldeas y es una comunidad rural establecida hace mucho tiempo donde reside la mayoría de los trabajadores emigrantes.

La IPPF estableció el objetivo de suministrar educación de vida familiar a 1000 trabajadores durante su primer año de servicio (Blake 1977). Sus demás objetivos principales fueron:

(1) Suministrar un servicio comunitario de objetivos múltiples en la zona de Bayan Lepas de Penang, una comunidad rápidamente cambiante afectada por el desarrollo industrial. El servicio involucraría a todos los sectores de la comunidad y tendría por objeto operar como un sistema completamente independiente a fines de 1978.

(2) Crear un servicio comunitario modelo y un sistema de autoayuda que pudiese reproducirse en otras zonas similares en desarrollo de Malasia.

(3) Estimular y facilitar la investigación conexa, especialmente en el campo de la sociología, antropología y educación de adultos.

(4) Difundir información sobre el proyecto a los organismos y entidades profesionales pertinentes en los sectores voluntario, privado y público.

La mayor parte del trabajo anterior se concentraba en el establecimiento de contactos con los trabajadores y los líderes de la comunidad local. Al comienzo era difícil establecer una identidad y lograr la aceptación, pero eventualmente se logró algún tipo de respuesta y de éxito. Las actividades se llevaron a cabo informalmente en los hogares de los trabajadores, así como en el centro del proyecto y la sala comunitaria. Estas actividades tenían un carácter educativo, tales como discusiones informales y programas estructurados o bien recreativos. El servicio de orientación constituía asimismo un elemento básico del proyecto.

Específicamente, los objetivos del proyecto (Blake 1977) se llevaron a cabo mediante:

(1) Un programa educativo destinado, en su mayor parte, a trabajadores jóvenes y otra gente joven. Si bien el énfasis se hacía sobre la educación de la vida familiar, es decir paternidad responsable, la educación de la vida familiar se definió en un sentido amplio con la cobertura de cualquier tipo de programa o tema de interés y preocupación a la gente joven. Estos programas educativos podrían llevarse a cabo formalmente mediante charlas, seminarios y exposiciones. Los programas educativos formales se definen como programas en los que se hace énfasis en la enseñanza a auditorios relativamente grandes y en los que los papeles respectivos de educadores y educandos están claramente delineados. En cambio, los programas educativos no formales, que se realizan en forma de discusiones de grupo y clases informales de inglés conversacional, se refieren a ocasiones en que el proceso educativo, definido como el estímulo de pensamientos e ideas, depende de la participación de la gente. Aquí los participantes son al mismo tiempo educadores y educandos.

(2) "Un servicio de orientación profesional" para abordar los problemas individuales del personal del proyecto. Los problemas personales que se han encontrado están relacionados con: (a) ayuda requerida para utilizar los servicios exitentes; (b) soledad, aislamiento, sentimientos de inadecuación, y una falta de confianza en sí mismo; y (c) problemas que requieren el desarrollo de otros servicios que no podrían ser resueltos mediante la orientación o el asesoramiento individual.

(3) El estudio y análisis de las necesidades comunitarias.

(4) Facilitación del uso de recursos disponibles relevantes (gubernamentales y no gubernamentales) de parte de la comunidad para satisfacer las necesidades comunitarias.

(5) Cooperación y coordinación con organizaciones de servicio relevantes a los objetivos del proyecto y que se interesan en el mismo.

(6) Suministro de oportunidades de trabajo de campo para estudiantes de ciencias sociales.

El enfoque de los programas y servicios anteriores fue definido por el coordinador del proyecto como: (1) el desarrollo de los jóvenes en adultos responsables mediante un proceso que aumenta los conocimientos en la planificación, toma de decisiones y abordamiento de conflictos; (2) la participación activa de trabajadores jóvenes y de los miembros de la comunidad para planificar y ejecutar programas; (3) la naturaleza informal y flexibilidad de los programas educativos para satisfacer las necesidades cambiantes (Blake 1977).

Estos programas fueron coordinados o llevados a cabo por dos miembros del personal durante los primeros meses: un funcionario del proyecto a tiempo completo y un coordinador del proyecto a tiempo parcial. Después de finalizar la fase inicial para establecer contactos comunitarios y lograr la aceptación local del proyecto, el funcionario del proyecto se fue con el fin de continuar sus estudios. Si bien se empleó a un ayudante del programa, hubo poca continuidad entre la experiencia y la consolidación de los esfuerzos anteriores, lo que es lamentable dado que la naturaleza del trabajo dependía mucho de la familiaridad con el personal.

Así pues el proyecto siguió debatiéndose a través de los esfuerzos loables del personal de tiempo parcial y de la ayuda de tiempo parcial de los voluntarios. El personal y los voluntarios de tiempo parcial no pudieron dedicarse de lleno a la tarea debido a compromisos personales y familiares. El servicio duró un año antes de finalizar, debido a la escasez de fondos y a problemas de personal.

La evaluación de la experiencia de un año confirmó la necesidad de un proyecto más duradero y completo. Puso de relieve lo siguiente:

(1) El grupo de trabajo a tiempo completo de un funcionario y un trabajador de campo era inadecuado para hacer cualquier impacto perceptible;

(2) Los principales sectores de problema que enfrentaban a los trabajadores que requerían atención eran (a) situación ambiental; (b) salarios; y (c) adaptación personal al cambio social en el contexto de una rápida urbanización;

(3) La necesidad de un análisis periódico del progreso del proyecto y de los problemas encontrados para: (a) mantener una trayectoria del proyecto y (b) identificar estrategias para su ejecución;

(4) La necesidad de preplanificar los elementos de cada componente específico para evitar demoras en la ejecución;

(5) La importancia de buscar pericia, aun cuando ésta se encuentrara fuera de Penang;

(6) La necesidad de una evaluación en profundidad; y

(7) La necesidad de una estructura administrativa separada para el proyecto, que incluye su propio sistema financiero y de informe.

Con base en la importancia de estas recomendaciones y un estudio de los objetivos y experiencias iniciales, se sometió una nueva propuesta basada en un enfoque de educación comunitaria para la financiación, que fue aprobado posteriormente por la IPPF y UNICEF.

**Fase II**

La YWCEP fue reestablecida bajo los auspicios de la FFPAM en julio de 1977. El nuevo proyecto, mientras sigue suministrando las condiciones que permitan a los jóvenes trabajadores y a otros miembros de la comunidad participar de una manera más creativa y uniforme en todas las dimensiones de la vida como individuos responsables, miembros de grupos, y como ciudadanos, tiene por objeto crear una estructura permanente que sea autosostenida y continúe suministrando servicios a los trabajadores mediante la coordinación con otros organismos (YWCEP 1978a,b,c).

La estructura del proyecto consistió en:

(1) El comité administrativo, que funcionaba como el organismo de toma de decisiones y formulación de políticas, compuesto por miembros de los organismos patrocinadores: Asociación de Planificación Familiar de Penang, FFPAM, Junta de Planificación Nacional de la Familia, y Universidad Sains Malaysia.

(2) Un equipo de asesores, compuesto por un asesor visitante, asesor principal y un asesor residente. Estos asesores, seleccionados especialmente para su capacitación y experiencia en trabajos sociales y comunitarios, estaban a cargo de las relaciones públicas y de la evaluación del proyecto, específicamente para la verificación de su dirección propuesta.

(3) El personal propiamente dicho consistía en un administrador del proyecto, tres funcionarios, y un empleado ayudante, cada uno con sus tareas específicas en el proyecto.

Los principales objetivos del proyecto eran de: (1) estimular las acciones comunitarias y de otro tipo organizacional; (2) buscar soluciones a las necesidades identificadas de intereses ambientales, salarios, y problemas de adaptación personal, así como a las "necesidades" tal como fueron identificadas por los trabajadores/comunidad; (3) fomentar y ejecutar programas que: (i) desarrollasen en los jóvenes trabajadores y otra gente joven el conocimiento y las habilidades necesarias para manejar eficazmente y de una manera responsable sus vidas como individuos, futuros padres, y como miembros de la comunidad; y (ii) hacer participar a otras organizaciones en esfuerzos cooperativos y coordinados para alcanzar los objetivos del proyecto; y (4) continuar el proceso de aprendizaje sobre la comunidad de modo que los programas de acción surgiesen de observaciones exactas, análisis sólido, planificación cuidadosa y revisión.

Estos objetivos se tradujeron en programas en los tres principales sectores de interés. El primer sector fue básicamente económico (el contexto de per-

cepción de salarios), es decir ayudar a los trabajadores jóvenes a funcionar eficazmente dentro del contexto de su trabajo, así como de abordar sus propios recursos financieros. El segundo sector era en gran parte social (ajuste al cambio social) y se centraba en el uso creador de los recursos de tiempo y ocio dentro de la comunidad y en adquirir los conocimientos necesarios para funcionar eficazmente como personas sanas, bien ajustadas, tanto individualmente como dentro de la familia. El tercer sector se interesaba en el establecimiento de un ambiente sano y abordaba problemas relacionados con la comunidad en su conjunto (YWCEP 1978a,b,c).

En cada uno de estos sectores de interés había una cantidad de módulos de trabajo (Cuadro 2). La ejecución del programa estaba basado en este conjunto de módulos de trabajo que delineaba algunos pasos definitivos para la realización de los mismos dentro de una marco cronológico específico. Cada módulo seguía los mismos pasos con pequeñas modificaciones. Estos pasos incluían: (1) discernir una necesidad definida; (2) crear conciencia e interés de esta necesidad entre los jóvenes trabajadores y la comunidad; (3) recopilar los datos y la información pertinentes cotejándolos en un informe o folleto, y (4) capacitar a un grupo de "comunicadores" para difundir la información y hacer participar a otros grupos de manera similar.

Los resultados esperados de estos pasos incluían: la producción de un documento o informe, el establecimiento de un grupo núcleo de "comunicadores," y la participación de otros grupos y organizaciones para abordar la cuestión.

Esta fase del proyecto podría subdividirse en dos períodos. Durante los primeros 9 meses, el proyecto funcionaba como un centro de servicio comunitario de objetivos multiples donde el personal planeaba y ejecutaba las actividades del programa para satisfacer las necesidades identificadas. Se realizaron importantes esfuerzos hacia el reestablecimiento de la "presencia" del proyecto y la expansión y consolidación de contactos con los trabajadores y la comunidad en general. Asimismo se realizaron esfuerzos para llevar a cabo el nuevo formato del módulo de trabajo. A pesar de la iniciación exitosa de una amplia gama de actividades, tales como las clases de idioma inglés, grupos de estudios sobre tipos de gasto y presupuestación, clases de concientización del consumidor, servicios bibliotecarios, y deportes y juegos, no se pudo realizar ningún progreso significativo sobre los pasos propuestos del módulo de trabajo.

Las observaciones realizadas y la experiencia adquirida durante este período condujeron a la modificación de la concepción del proyecto y a un cambio en el enfoque básico y la metodología para asegurar la participación de los trabajadores y el desarrollo de grupos de autoayuda homólogos. Se demostró que el enfoque altamente estructurado de los módulos de trabajo con los pasos fijos

Cuadro 2. Módulos de trabajo dentro de los tres pincipales sectores de interés.

| Contexto salarial | Ajuste a cambio social | Ambiente |
|---|---|---|
| Salarios y beneficios | Instalaciones recreativas | Alojamiento para los trabajadores |
| Utilización de salarios | Conocimiento funcional | Transporte y obras sanitarias |
| Contrato de empleo | Investigación | Vivienda comunitaria |
| Conciencia de recursos | | Salud industrial |
| Alfabetismo funcional | | |

y los programas cronológicos no se ajustaban a la verdadera situación de los trabajadores jóvenes ya que estaban basados en el supuesto incorrecto de que los obreros estaban preparados y dispuestos a formarse en grupos y que las respuestas de los trabajadores y la formación del grupo podrían planearse de antemano y tener una escala cronológica. Por consiguiente, a fines del primer período (es decir, marzo de 1978) se registró un cambio hacia un enfoque más informal, permitiendo que los trabajadores dictasen, en lo posible, necesidades y prioridades, en lugar de realizar meramente programas y proyectos preplaneados para los trabajadores. Se redifinió asimismo el concepto de "comunidad," dándose la prioridad a la comunidad de jóvenes trabajadores y no a la cobertura geográfica que abarcaba los residentes de la zona, si bien no excluía necesariamente a los residentes comunitarios. La comunidad, en general, recibiría atención, pero sólo en la medida en que las actividades conexas, tales como el servicio bibliotecario, podría utilizarse como núcleo para la participación de los trabajadores. Los cambios en el enfoque y en la estrategia y modificación del foco fueron aceptados como inherentes al desarrollo de un proyecto innovador.

## Desarrollo Temprano de una Metodología Participatoria

De la reorientación anterior se puede ver que la YWCEP ya no era un proyecto de servicio de bienestar, que satisfacía las necesidades y resolvía los problemas de los jóvenes trabajadores. Tampoco podría continuar siendo un centro de comunidad de objetivos múltiples encaminado a las "necesidades" diversificadas de la comunidad. Fue redefinida como un proyecto educativo que tenía por mira educar a los jóvenes trabajadores y desarrollar su sentido de concientización y de autoconfianza. Por consiguiente, el proyecto hacía énfasis en la participación de los trabajadores industriales y en la identificación de sus necesidades. Asimismo estaban involucrados en la planificación y en la realización de los programas con miras a satisfacer sus necesidades. Estos procesos, a su vez, proprocionan un campo para el crecimiento y la capacitación de los jóvenes trabajadores.

El enfoque que surgió y fue adoptado se consideró un enfoque participatorio integrado de carácter no formal e integral en el cual los jóvenes trabajadores eran los "sujetos" y "participantes," no los "beneficiarios pasivos" de servicios y programas. Estaba basado en la educación participatoria y en el desarrollo de los jóvenes trabajadores de acuerdo con sus necesidades y percepciones, siendo el ritmo de su ejecución proporcional a su grado de preparación. El enfoque es:

Total o integrado: El proyecto ha tomado una perspectiva integral del individuo. Ha considerado las necesidades y la vida de los jóvenes trabajadores como un todo interrelacionado y como un proceso, más que un conjunto o una serie de compartimientos aislados que se deben tratar separadamente y en períodos programados. Los programas no se consideraban como fines en forma de unidades de programa estructurado con períodos de tiempo fijos, sino como un proceso continuo unificado que se concentraba en los cambios de actitud y comportamiento de los trabajadores a medida que desarrollaban una conciencia crítica.

Centrado en lo no formal o informal, lo práctico o la experiencia: Los programas y actividades estaban relacionados con las situaciones de la vida diaria y las necesidades prácticas de los jóvenes trabajadores. Esto permitió a los jóvenes trabajadores relacionarse directamente con dichos programas y ver la pertinacia y la utilidad de participar en los mismos, ya que afectaban sus vidas concretas y no algo remoto, más allá de sus propias experiencias. Las experiencias vitales concretas constituyen, de hecho, el instrumento educativo mejor adaptado a los trabajadores que no están habituados a las discusiones abstractas. Dichas sesiones suministraron asimismo el campo para la comunicación/interacción, brindando oportunidades a los trabajadores de expresar sus pensamientos a otros y las clases de alternativas de acción que se debían tomar. Estas sesiones estaban facilitadas a menudo por la utilización de materiales de recursos producidos internamente.

Orientado hacia la acción participatoria: Los trabajadores, beneficiarios de los programas, desempeñan los papeles de educador y de estudiante al mismo tiempo. Participan en todos los niveles de la realización del programa, es decir, desde la determinación de sus necesidades y campos de acción hasta la planificación, realización y revisión del mismo. Se hace énfasis en la educación participatoria y en el interés que estimula a los jóvenes trabajadores a inventariar sus problemas, desarrollar sus propios programas y tomar la acción apropiada sobre cuestiones que les afectan. En todos los niveles de interacción con los jóvenes trabajadores, el personal desempeñó un papel al estimular a los jóvenes trabajadores a pensar y a tomar decisiones por sí mismos. Se estimuló a los trabajadores a estructurar sus problemas y necesidades y a iniciar una operación cooperativa y colectiva para encontrar soluciones. La participación directa en los programas constituyó el medio utilizado para atraer y sostener el interés de los trabajadores. Subyacente a este enfoque tenemos el supuesto y la creencia de que es solamente mediante la práctica de la participación y el interés por un tema como uno aprende.

Basado en un sistema de retroalimentación incorporada: El interés de los jóvenes trabajadores en todos los niveles de la realización del proyecto aseguró la retroalimentación continua requerida para identificar las necesidades de los trabajadores de modo que se pudiesen desarrollar los programas de acción relevantes conjuntamente con los jóvenes trabajadores. Esto se logró mediante el proceso continuo de trabajo de contacto, interacción, y de acción y reflexión con las respectivas personas y grupos involucrados. Los participantes y el personal del proyecto efectuaron discusiones financieras y revisiones actuales de progreso y desarrollo, lo que suministró asimismo la retroalimentación necesaria para una ejecución eficaz de los programas.

Este enfoque se concentró en la formación y desarrollo básico de los jóvenes trabajadores como miembros de la sociedad mediante un proceso continuo de exposición, acción y reflexión. Esto no sólo resultó beneficioso, como lo demostraron los resultados de los programas de acción, sino que permitió a los trabajadores participar en los cambios y en las tomas de decisión. Este proceso resultó más significativo, eficaz y duradero para el desarrollo de los trabajadores, en especial para afianzar su confianza, competencia y potencial. Sin embargo, dicha metodología es más exigente y requiere más tiempo. Depende de las demandas y situaciones enfrentadas por los trabajadores, ya que se desarrolla sobre esta base. La figura 1 resume la metodología de ejecución.

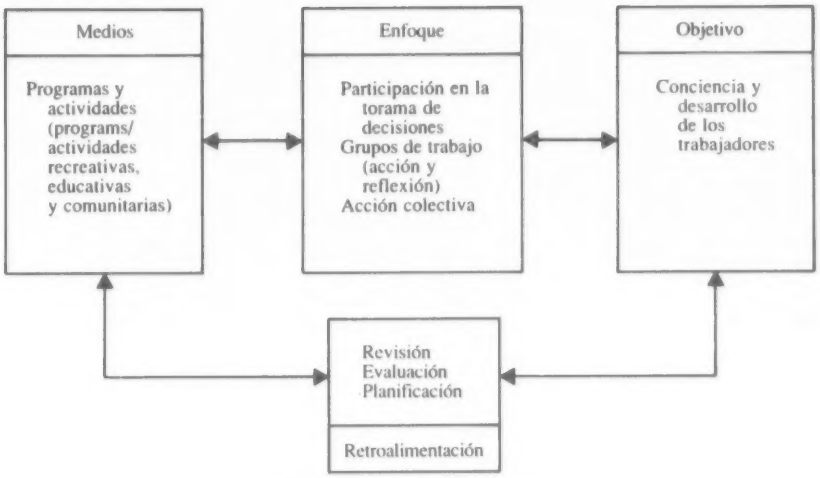


*Fig. 1. Metodología de ejecución.*

En el enfoque se utilizaron cuatro estrategias básicas para llevar a cabo los programas y las actividades, a saber:

Trabajo de contacto: Destinado a los trabajadores para motivar su participación y cooperación. La relación personal y la interacción informal son esenciales y constituyen el punto de partida de cualquier clase de participación en el proyecto: constituyen los fundamentos de todos los programas y actividades. Mediante estos contactos se estimula a las personas para que asistan y participen en las actividades.

Exposición masiva de programas: Tienen por mira un auditorio más amplio de personas que todavía no están preparadas para participar en grupos más estructurados. Este tipo de programa ha permitido obtener ciertas informaciones, conocimientos y habilidades que podrán ser compartidas en una escala más grande, resultando en la creación de una mayor concientización entre los participantes.

Grupos de trabajo regulares: Involucra a los grupos de jóvenes trabajadores o residentes comunitarios facilitando el crecimiento y el desarrollo de las personas mediante trabajo cooperativo y trabajando juntos en una tarea común. Estos grupos han sido capacitados asimismo como grupos de acción de seguimiento para trabajar en problemas o sectores específicos de interés que se han desarrollado con el trabajo de contacto o de la exposición masiva de programas.

Cooperación organizacional: Apunta al establecimiento de relaciones de trabajo con otras agencias/organismos/grupos para maximizar los recursos mediante esfuerzos colaborativos emprendiendo actividades para los trabajadores jóvenes y la comunidad en su conjunto.

Siguiendo al cambio de la ejecución/organización y a la respuesta a las necesidades e intereses identificados y manifestados, se modificó también la concepción original del proyecto. De una serie de unidades de programa estructuradas con programas cronológicos fijos, el proyecto utilizó actividades de

interés como "puntos de entrada" y como medio para la "acción y reflexión," que se concentró en el desarrollo de los jóvenes trabajadores mediante la educación y la absorción participatoria en todos los niveles de la planificación, ejecución y evaluación.

En el diseño modificado, todas las actividades estaban relacionadas con los principales sectores del programa, a saber: actividades recreativas, actividades educacionales y actividades de acción comunitaria (Cuadro 3). Se realizaron asimismo esfuerzos para mantener contacto con la comunidad y organizaciones locales y para desarrollar material de recursos.

Se han previsto algunos traslapos ya que algunas actividades incluían elementos de más de uno de los tres sectores del programa. Cada uno de los sectores del programa se aplica a todas las cuatro estrategias básicas de la ejecución de varias actividades haciendo más énfasis en una u otra. Además, estas actividades sirvieron para desarrollar los materiales de recursos relevantes encaminados a su realización.

Las actividades recreativas, aparte de su valor intrínseco y de brindar una alternativa creadora a las actividades suministradas por las industrias (a menudo competitivas), ayudó a eliminar la natural timidez de los trabajadores. Mediante dichas actividades, los jóvenes trabajadores tienen la oportunidad de conocerse mutuamente (Chan 1979a). Brindan asimismo el primer paso hacia esfuerzos cooperativos y de formación y acción de grupo. Estas actividades más ligeras, no serias y generalmente más populares sirvieron a menudo como atracción básica para una mayor implicación y participación en programas de carácter más serio y regular. Algunas de estas actividades recreativas incluyeron excursiones de grupo, tales como paseos y caminatas por el campo, así como netball y badminton; reuniones para aprendizaje de oficios, como crochet, de costura; boletines de noticias; y sesiones de canto.

Las actividades educativas han tratado de compartir la información, el conocimiento y las habilidades entre los jóvenes trabajadores en varios aspectos de la vida que les han afectado como individuos y como grupo. Estas actividades desarrollaron y aumentaron asimismo el potencial de los trabajadores, el sentido de concientización, y la responsabilidad mediante una reflexión y acción participatoria continuas. Algunos de estos programas educativos se realizaron en forma de grupos de trabajo regulares concentrándose sobre educación del consumidor, clases de idioma conversacional, problemas de

Cuadro 3. Actividades para asegurar los contactos existentes con los jóvenes trabajadores.

| Actividades recreativas | Actividades educacionales | Actividades de acción comunitaria |
|---|---|---|
| Deportes y juegos | Grupo de educación del consumidor | Comités bibliotecológicos |
| Excursiones | Clases de inglés conversacional | Comité de coordinación comunitaria |
| Aprendizaje de especialidades | Grupo de seminario de trabajadores | Asociación de residentes |
| Boletín de noticias | Charlas, discusiones informales | |
| Biblioteca | Exhibiciones | |
| Grupo de recreación | | |

empleo, condiciones de trabajo y subsistencia, y otros problemas sociales, o bien acontecimientos simples tales como cursillos y seminarios.

Las actividades de acción comunitaria han tratado de promover la concientización, conocimiento e interés sobre cuestiones y problemas actuales relativos a la comunidad, así como de integrar a los jóvenes trabajadores en la comunidad residencial local mediante la colaboración y cooperación progresivos en la planificación, organización y realización de actividades comunitarias. Los trabajadores cultivaron asimismo un espíritu de interés y conciencia cívica entre ellos y para la comunidad en conjunto. Se estableció un comité de coordinación comunitaria para organizar y coordinar actividades conjuntas y brindar una vía de interacción entre trabajadores migrantes y comunidad local. Se establecieron asimismo mediante los esfuerzos de la población, dos bibliotecas comunitarias autónomas.

Durante el resto de esta fase, el proyecto funcionó como un centro de actividad para los trabajadores. Se ha progresado principalmente en estimular la participación de los trabajadores en grupos de trabajo más estructurados que organizaron actividades cooperativas, engendraron la participación de organizaciones comunitarias locales en actividades del proyecto, especialmente la biblioteca junto con la Asociación de Residentes en Bayan Baru, formando un comité de coordinación comunitaria con el consejo de aldea local en Bayan Lepas (Chan 1979b; Vengadasalam 1980). Debido a la gran concentración de trabajadores que viven en Bayan Baru, se estableció allí en mayo de 1978 otro centro.

Si bien la YWCEP fue financiada originalmente solamente por 2 años, el proyecto pudo extender su financiación durante otros 6 meses, hasta diciembre de 1979. Durante este período, se realizaron importantes esfuerzos para: (1) formar un núcleo grupo de trabajadores para continuar en sus grupos de trabajo respectivos, especialmente el grupo de seminario de los trabajadores; (2) explorar las posibilidades de afiliar a algunos de los grupos de trabajo a otras organizaciones existentes para promover su continuidad; y (3) solicitar fondos exteriores para continuar con el proyecto después de diciembre de 1979.

Si bien ha habido algunos grupos de trabajo dedicados a actividades específicas, se ha concentrado una mayor atención en el grupo de educación de los trabajadores. Los objetivos apuntaban a la consolidación del grupo y al desarrollo de una conciencia de los papeles y del liderazgo de los trabajadores. El grupo mostró un nivel de iniciativa y participación razonablemente elevado. Los individuos del grupo ayudaron a sus compañeros de trabajo. Sin embargo, dado el período involucrado, el grupo no pudo ser independiente y automotivado ni estaba preparado para ello. En Bayan Lepas, el comité de coordinación comunitario pudo obtener el patrocinio del consejo de aldea local para continuar la habilitación del centro y el servicio bibliotecario comunitario, hasta que las instalaciones fueron recuperadas por el Ministerio de Salud. El servicio bibliotecario de la comunidad continúa funcionando y actualmente comparte las instalaciones con el Consejo de Asesoramiento Jurídico en Bayan Lepas.

En Bayan Baru, la Asociación de Residentes se mostró asimismo interesada en asumir la administración de la biblioteca comunitaria, pero no pudo hacerlo al no poder obtener el espacio adecuado. El Sindicato Textil de Trabajadores demostró su interés en el papel y las actividades del proyecto y estaba preparado para continuar el trabajo del proyecto. Nuevamente, por falta de fondos, personal y alojamiento, no pudieron llevar a cabo su propuesta.

Una propuesta de proyecto, trazada por el personal y basada en la experiencia de los últimos 2 años, contemplaba financiación por 5 años. Se esperaba la aprobación de la financiación y que el proyecto se extendiera sin interrupciones. Sin embargo, esto no se materializó y los centros del proyecto fueron clausurados en enero de 1980, si bien se retuvieron los servicios de dos personas por 2 meses para finalizar asuntos administrativos. Irónicamente, el proyecto terminó justo cuando iba logrando aceptación y era considerado por los jóvenes trabajadores como un canal para la resolución de sus problemas.

Si bien esta fase tuvo éxito en el desarrollo de una metodología básica para iniciar la conciencia y participación de los trabajadores, no estaba exenta de problemas y frustraciones (Chan 1979b). Esta experiencia demostró asimismo que la gama de actividades y el foco del proyecto, en su intento de incluir tanto los trabajadores como la comunidad, habían sido demasiado amplios y diversificados. En consecuencia, los esfuerzos del personal habían sido demasiado difusos para ser eficaces. Dada la gran rotación y naturaleza transitoria de los jóvenes trabajadores, que eran también recién llegados al mercado laboral y, por consiguiente, ignoraban sus derechos, el proyecto estuvo constantemente en contacto con nuevos trabajadores. El proyecto desempeña un papel educativo y catalizador permanente. Esto es tanto más necesario cuanto que faltan sindicatos y otras organizaciones. Se reconoció que no era realista o práctico esperar que una estructura autosostenida local continuase en las funciones del proyecto al terminar sus 2 años de existencia. En realidad, si iba a desarrollarse una organización, debería ser una organización de trabajadores formada por y para trabajadores jóvenes en lugar de una organización comunitaria de clubes, organizaciones, etc., existentes para coordinar el suministro y prestación de servicios.

El desarrollo de una estructura permanente de trabajadores es crucial para proteger los intereses de dichos trabajadores. Se hizo evidente que la cuestión de los problemas y necesidades de los trabajadores no puede ser resuelta mediante la prestación de servicios. Abogar por el cambio es esencial. Un enfoque social de la situación de los trabajadores debe incorporar un interés por sus problemas y necesidades a partir de un análisis estructural de la situación de los trabajadores y no desde la perspectiva social de los mismos. Esto exige un enfoque que incremente la concientización de los derechos humanos básicos de los trabajadores.

## Revisión de los Objetivos del Programa y el Modelo de Ejecución

Las indicaciones de una posible financiación del proyecto se manifestaron en agosto de 1980 a partir del Fondo Voluntario para la Década de las Mujeres de las Naciones Unidas, junto con una recomendación para reducir el período del proyecto de 5 a 2 años debido a escasez de fondos. Por esta época el personal anterior ya había sido absorbido en otros empleos. De esta manera la intención original de aprovechar la experiencia del personal no se pudo concretar. El comité administrativo previo consideró que, dado el cambio de foco y énfasis del proyecto, no tenía los recursos ni el personal necesarios para supervisar el funcionamiento del proyecto. Con la ayuda de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Sains Malaysia, con el fin de reanudar el proyecto se formó

en diciembre de 1980 un nuevo comité de iniciativas (representado por la Asociación de Planificación Familiar de Penang y la Universidad Sains Malaysia).

Cuando se terminaron los planes preparatorios, el comité directivo organizó un seminario de 2 días en febrero de 1981 sobre "El Desarrollo Social de los Trabajadores de Fábrica" para aprovechar sugerencias y estimuló la participación de otras organizaciones conexas. Mientras tanto, se llevaba a cabo trabajo de fondo sobre la realización de la propuesta original del proyecto, contratación de personal, ubicación de alojamiento adecuado para el proyecto, etc. Sin embargo, el reestablecimiento del proyecto no ocurrió hasta agosto de 1981 dada la demora en el despacho de fondos. De octubre de 1981 a diciembre de 1983 el proyecto operó desde el Centro de Educación de Jóvenes Trabajadores, que estaba ubicado en una zona de vivienda de bajo costo con una alta concentración de trabajadores de Bayan Baru.[2] El proyecto estaba administrado por un administrador, un funcionario, dos ayudantes, y un empleado.

Los objetivos generales reformulados del proyecto fueron:

(1) Satisfacer el bienestar y otras necesidades de los trabajadores en la zona de rápida industrialización de Bayan Lepas; en particular, los problemas enfrentados por una fuerza laboral predominantemente joven, femenina y de reciente origen rural. (Los limitados recursos disponibles del proyecto exigían que fuese un modelo de servicio en escala, esfuerzo y enfoque a la entera comunidad de jóvenes trabajadores de Bayan Lepas.)

(2) Desarrollar la capacidad independiente de los trabajadores para identificar y definir sus problemas, contribuyendo así a la continuación de las actividades del proyecto sobre una base autónoma más allá de la duración del proyecto.

Los objetivos específicos fueron:

(1) iniciar programas educacionales que informarán a los trabajadores sobre sus funciones, derechos, y responsabilidades en el lugar de trabajo, como miembros de una comunidad, y como ciudadanos directamente involucrados en el desarrollo de la nación;

(2) iniciar más programas de educación general involucrando programas de mejores condiciones de vida con el fin de aumentar la capacidad de los trabajadores para evaluar y resolver racionalmente toda la gama de situaciones encontradas en la vida diaria;

(3) organizar servicios comunitarios y de colocación de empleo con el fin de ayudar a ubicar y asentar a trabajadores en sus viviendas;

(4) organizar cooperativas para estimular a los trabajadores a satisfacer algunas de sus necesidades básicas mediante esfuerzos cooperativos;

(5) organizar actividades recreativas y culturales y brindar oportunidades a los trabajadores para desarrollar su capacidad literaria y artística; y

(6) brindar oportunidades de capacitación estudiantil en la organización comunitaria, bienestar industrial, y educación no formal de los trabajadores.

[2]El centro fue reubicado en una casa de dos pisos en enero de 1984 para alojar a más trabajadores para seminarios nocturnos.

Se adoptó el modelo de ejecución basado en la metodología de la fase anterior. Las estrategias específicas (Asociación de Planificación Familiar de Penang y Universiti Sains Malaysia 1981) incluían:

(1) Contacto personal: Este contacto involucraría el contacto directo y la comunicación entre personal del proyecto, voluntarios y jóvenes trabajadores. La substancia de estos contactos dependiente de la situación.

(2) Gran cobertura: Se realizarán a cabo programas de gran cobertura para producir algunos conocimientos, información y especialidades. Esto se realizará mediante la distribución de manuales, folletos, boletines de noticias, etc, y mediante otros medios de difusión apropiados, tales como exhibiciones cinematográficas, exposiciones, participación simulada, charlas, seminarios, cursillos, campos de trabajo, etc. Cuando sea factible, el material educativo será desarrollado por los trabajadores con ayuda del personal.

(3) Contexto del grupo: Se formarán grupos de trabajo regulares. La participación de estos grupos permitirá el desarrollo de los individuos y cultivará el comportamiento cooperativo, la participación y la acción colectiva.

(4) Formación de liderazgo y capacitación: Esto involucrará la participación de los jóvenes trabajadores en todos los niveles, especialmente en la identificación, planificación y ejecución de programas para producir seminarios con miras al desarrollo de la competencia de liderazgo.

Hay que dividir esta fase del proyecto en dos períodos distintos de acuerdo con su papel y ejecución. Durante el primer año y medio, el proyecto funcionó en gran parte como servicio, del centro de actividad variada equivalente a la de un centro de barrio de objetivo múltiple. Desde el centro se suministró y organizó una amplia gama de actividades. Estas incluían actividades de movilización y organización (YWEP 1982a,b,c) educativas, recreativas, de servicio y comunitarias. Fue evidente que durante el primer año el proyecto se concentró en la organización de actividades y clases para los obreros con el fin de que éstos alcanzasen sus objetivos. Sin duda estas actividades habían atraído gran atención y respuesta por parte de los trabajadores y de los residentes de la comunidad en general. Sin embargo, a fines de 1982, pareció que el entusiasmo y el interés se habían desvanecido, la participación en las actividades del proyecto se redujo considerablemente. Aparentemente se realizaron pocos esfuerzos para sostener un sentido de compromiso y participación entre los participantes que tendían a considerar el proyecto como un abastecedor de actividades e instalaciones diferentes que podían utilizar como deseaban. Esta concepción se hizo evidente durante algunas sesiones de revisión con los trabajadores que tenían ideas bastante vagas sobre los objetivos del proyecto para organizar varias clases de actividades.

El proyecto había organizado asimismo una amplia gama de actividades. Lamentablemente, la expansión de éstas significaba asimismo una mayor demanda sobre el tiempo del personal, resultando en su incapacidad de dedicar atención más allá de la realización de las actividades. Todavía se debía infundir en los trabajadores la capacidad independiente de definir y tratar sus propios problemas.

No se puede negar el hecho de que elevar la concientización y desarrollar

la acción independiente entre los obreros requiriría gran cantidad de tiempo. Tomando esto en consideración, mediante sus actividades pasadas el proyecto ha tenido éxito en dar el primer paso para efectuar el contacto necesario con los trabajadores, publicando generalmente sus objetivos y satisfaciendo algunas necesidades de los obreros. Sin embargo, se consideró que, como se acercaba la fecha propuesta para terminar el proyecto, el personal debería realizar esfuerzos para consolidar la formación de grupos de trabajo con el objeto de preparar la continuación del proyecto una vez completado el proyecto oficialmente.

De esta ma[illegible]espués de estudiar el progreso del proyecto, el comité directivo decidió q[illegible]más que servir como centro de actividad múltiple, el proyecto debería concentrarse en la educación laboral. Se identificaron dos sectores principales: (1) continuación del trabajo de contacto y de educación popular efectuando esfuerzos para identificar y formar un núcleo de trabajadores como líderes, además de suministrar educación laboral a través de varios medios; y (2) producción de recursos de educación laboral como ayuda en los programas de la educación laboral conducentes al establecimiento de un centro de recursos.

Este cambio de enfoque era el resultado del reconocimiento de que los esfuerzos del personal del proyecto eran demasiado difusos sobre una gama demasiado amplia de actividades para hacer un impacto significativo. A diferencia de las actividades sociales y recreativas y de la educación del consumidor, ninguna otra organización emprendió la educación laboral. Así pues el proyecto decidió llenar esta laguna, en vista de la urgente necesidad de los nuevos trabajadores emigrantes.

El enfoque o la metodología emprendidos era similar al que se llevó a cabo durante la segunda fase del proyecto. Estaba basado en el concepto de "educación mediante la acción" (es decir, varios programas, actividades, etc.) y de la "educación para la acción." El énfasis recaía sobre la participación de los trabajadores; especialmente la participación de un núcleo de líderes en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades del proyecto. El marco de ejecución está ilustrado en la figura 2.

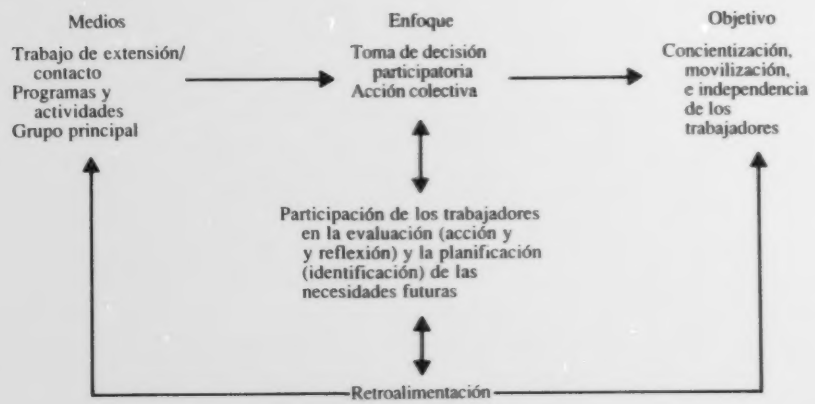


*Fig. 2. Marco de ejecución.*

La figura 3 ilustra el proceso de planificación, ejecución y evaluación del programa en el proyecto. El comité directivo, en consulta con personal de campo, formula la decisión básica de política respecto al foco del proyecto sobre educación laboral y producción de recursos. El personal y el presidente toman acción de conformidad con estas decisiones durante las sesiones de revisión y planificación del personal. Al mismo tiempo, se celebran reuniones con el núcleo de líderes laborales para solicitar sus puntos de vista y hacerles participar en la planificación de algunos programas principales. Estos puntos de vista, a su vez, se traducen en programas, puestos en ejecución por el personal y parcialmente por el núcleo de los miembros del grupo. Después de la ejecución, el personal, presidente y núcleo del grupo evalúan los programas (el personal y el presidente realizan asimismo sesiones de evaluación interna en detalle), lo que proporciona valiosos resultados con miras a mejorar los programas y métodos de trabajo posteriores. Estos resultados son canalizados asimismo al comité directivo que a continuación revisa el progreso global del proyecto en relación con los objetivos y su foco actual.

## Actividades del Proyecto

Tras el realineamiento del foco del proyecto las nuevas actividades se concentraron principalmente en los sectores de educación laboral y producción de materiales de recurso. Se utilizaron diversos medios de difusión y medios para tratar de lograr estos nuevos objetivos. La figura 4 ilustra la estructura del programa de la YWEP como un centro de educación laboral y de recursos.

### Educación Laboral

La educación laboral se refiere al desarrollo de la concientización de los trabajadores de su situación y derechos y a los medios para garantizar estos

*Fig. 3. Planificación, ejecución y procesos de evaluación del programa.*

derechos. Una gran proporción de los trabajadores tienen poco conocimiento de las disposiciones existentes en las diversas leyes laborales del país. Por consiguiente, un elemento básico de la educación laboral participa a los trabajadores sobre sus derechos y beneficios tal como están dispuestos por la ley y sobre las vías de recursos disponibles. Si bien el conocimiento e información son esenciales, los trabajadores deben estar equipados asimismo con la confianza y los conocimientos que puedan abordar dichos asuntos. Esto es necesario dada la timidez natural y la falta de confianza y autoestima entre los trabajadores. Esto indica la importancia de realizar sesiones de autodesarrollo y autoconciencia antes de esperar que los trabajadores participen activamente en programas organizados por ellos mismos o en su nombre y asuman papeles de liderazgo.

Como se ha indicado en la figura 4, la educación laboral consta de dos estrategias básicas: (1) trabajo de extensión/contacto y programas específicos, y (2) formación y consolidación del núcleo del grupo.

**Programas Específicos y Trabajo de Extensión/Contacto**

Los objetivos de los programas específicos y trabajo de extensión/contacto consisten en: (1) llegar a una gran cantidad de trabajadores, más allá de la región geográfica alrededor del centro del proyecto, y explicarles los objetivos, fun-

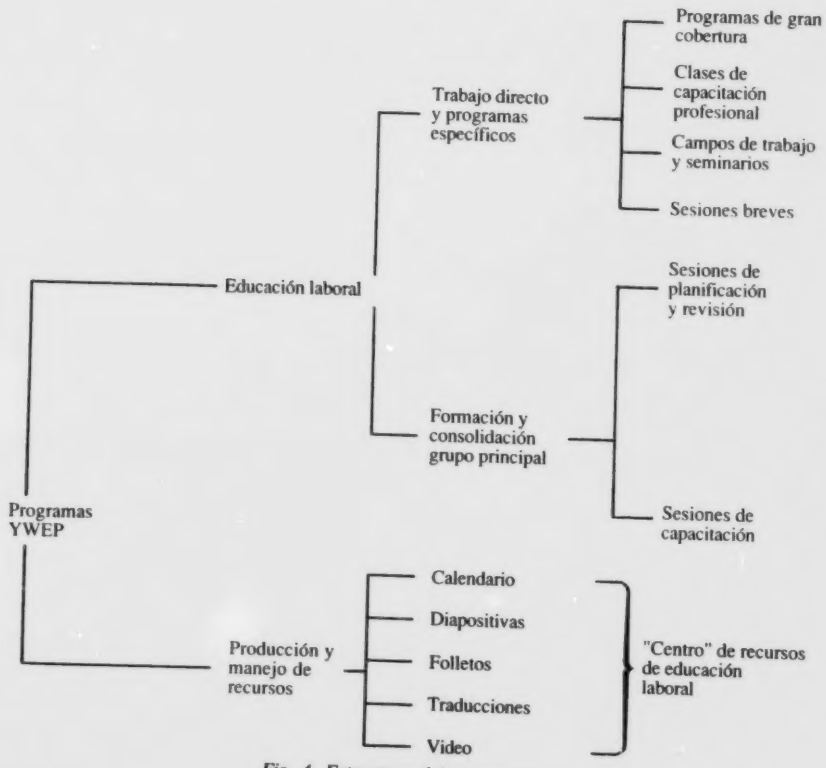


*Fig. 4. Estructura del programa.*

ciones y actividades del proyecto; y (2) informar a los trabajadores y aumentar su concientización sobre los problemas de sus derechos y sobre cómo iniciar acción para superar los problemas planteados.

El trabajo de extensión/contacto involucra visitas a hogares/hosterías para entablar contacto y una relación más estrecha con los trabajadores, conocer su situación, necesidades y sectores de interés. Los resultados obtenidos suministran información sobre la cual están basados los programas del proyecto, particularmente respecto a la sugerencia de tópicos para los programas de educación laboral. Cada miembro del personal del proyecto está a cargo de algunas zonas geográficas designadas y realiza visitas y actividades de educación laboral, tales como breves sesiones de discusión audiovisual sobre determinado tema. Sin embargo, para los programas de mayor envergadura, se invita a trabajadores de las zonas de cada miembro del personal a participar. De esta manera se llevan a cabo visitas de trabajo de contacto directo para identificar problemas/cuestiones laborales significativas y estimular a los trabajadores a participar en programas de educación laboral mediante breves discusiones o sesiones de diálogo, seminarios/campos de trabajo, y visitas de cobertura centradas sobre cuestiones identificadas. Los trabajadores interesados están invitados a unirse al núcleo del grupo y mediante su participación y capacitación continuadas se forma un pequeño grupo de líderes potenciales. Así pues se puede ver que el trabajo de contacto es la base sobre la cual se formulan otros programas posteriores de educación laboral y se forma el fundamento del proyecto.

Los programas específicos llevados a cabo por el proyecto son programas de acontecimientos simples, de gran cobertura, que incluyen visitas de cobertura, clases de capacitación profesional, campos de trabajo o seminarios sobre cuestiones laborales, y breves sesiones de discusión sobre temas más específicos.

Se han organizado programas de gran cobertura para atraer gran cantidad de trabajadores que no están bien familiarizados con el proyecto. Además de informar a los trabajadores sobre el papel y las actividades del proyecto, los programas tienen asimismo por objeto el entretenimiento y la educación. Por ejemplo, el objeto de una visita a Radio Television Malasia de Penang, el organismo local de radio difusión, era de averiguar cómo se difundían las noticias. Antes de la visita se celebró una reunión de discusión sobre los "medios de difusión y las mujeres" para suministrar a los trabajadores información de fondo sobre un problema particular para permitirles que hiciesen consultas durante su visita y de esta manera hacer de ésta una mejor oportunidad de aprender.

Las clases de capacitación profesional son actividades semanales regulares, a saber: costura, inglés y economía doméstica. El objeto de estas actividades regulares era familiarizar a los trabajadores con los programas del proyecto y estimularlos a que hiciesen uso del centro. Estas actividades, que enseñan a los trabajadores algunas especialidades, pueden parecer no tener relación directa con la educación laboral. Sin embargo, se están realizando verdaderos esfuerzos para incorporar aspectos de la educación laboral a las actividades, a la par que se adopta una metodología participatoria al impartir las clases.

Los campos de trabajo y seminarios constituyen una serie de programas de educación laboral concebidos para aumentar el conocimiento y la conciencia de los trabajadores de una manera sistemática. Los temas de campo de trabajo/seminario están estructurados de modo que existe un progreso de los

sectores de interés general a los sectores más específicos relacionados con la situación de los trabajadores. Estos programas duran habitualmente 2 días, quedándose los trabajadores pernoctando en alojamientos alquilados de modo que el ambiente de camaradería que se forma de esta manera hace más agradable la experiencia de aprendizaje. A continuación se describen cuatro seminarios/campos de trabajo que fueron realizados durante un período de seis meses:

*Campo de trabajo de autoconciencia* El primero de una serie de campos de trabajo/seminarios, el campo de trabajo de autoconciencia, fue concebido para iniciar a los trabajadores en los conceptos de autoconciencia, inyección de confianza y comunicación interpersonal eficaz. Este constituye un problema importante entre las trabajadoras que a menudo son tímidas hasta el punto de someterse pasivamente a situaciones problemáticas más bien que hacer conocer su opinión. Durante el campo de trabajo, los participantes discutieron las maneras de superar la timidez y cómo comunicarse con sus compañeros de trabajo y supervisores. Para hacer que el campo de trabajo fuese más eficaz e interesante se utilizaron juegos, sicodrama, piezas teatrales, collages, y dinámica de grupo, para subrayar ciertas ideas. Se solicitó a miembros experimentados del grupo principal que desempeñasen en la sesión el papel de facilitadores y personas de recurso.

*Seminarios de Leyes Laborales* El objetivo de este seminario fue iniciar a los trabajadores en leyes laborales básicas. Se invitó a dos funcionarios de la Organización de Trabajo a que diesen resúmenes de instrucción sobre diversas leyes laborales y contestasen consultas de los participantes. Además se imprimieron para el seminario material de lectura y transcripciones fácilmente legibles de las leyes. Se presentó asimismo una escena cómica para iniciar la discusión sobre una violación específica de la Ordenanza de Empleo.

*Derechos Básicos del Campo de Trabajo de los Trabajadores* Como seguimiento inmediato al seminario de leyes laborales, este campo exploró más detalladamente los derechos de un trabajador y examinó las leyes laborales en relación con estos derechos. En este campo de trabajo se utilizaron micromedios de difusión en forma de diapositivas y escenas cómicas para que las sesiones fuesen más animadas y eficaces. Por primera vez se realizaron esfuerzos para videograbar las escenas cómicas y el sicodrama. Se consideró que la reproducción de dichas presentaciones permitiría a los trabajadores reflexionar sobre el mensaje transmitido. Las grabaciones podrían hacerse escuchar también a otros trabajadores como punto de partida para sesiones de discusión. De la experiencia en este campo se encontró que los materiales audiovisuales son muy eficaces para asegurar el interés y transmitir los problemas de educación laboral.

*Seminario sobre Sindicalismo* Este fue una continuación de los dos temas anteriores que tenían por objeto informar a los trabajadores sobre el papel y la función de un sindicato. Se invitó a dos trabajadores para hablar sobre sus experiencias como miembros sindicales.

De la experiencia de los seminarios de autoconciencia, se estableció un curso de autodesarrollo. Consistía en una serie de sesiones que trataban de inculcar algunos valores básicos (p.ej., cooperación, comprensión mutua, preocupación por los demás, etc.) y habilidades en las relaciones interpersonales y para desarrollar la conciencia social individual. Se está concibiendo asimismo un conjunto más sistemático de programas para abordar la educación laboral. Se han

identificado tres temas principales, a saber: el contexto socioeconomico de la industrialización y la situación de los trabajadores, las leyes laborales, y el trabajo y la salud.

Cada tema se abordará en un campo de trabajo o seminario. Esto será seguido de una serie de breves sesiones sobre temas conexos específicos, intercalado con programas de gran cobertura, tales como asistir a las audiencias del tribunal industrial. En los tableros de noticias del centro se exhibirán artículos, recortes periodísticos, carteles relevantes, etc., para reforzar el enfoque de cada período. Se anticipa que cada período durará de 2 a 3 meses, al fin del cual se realizará un seminario para trabajadores. No hay duda de que para que la educación laboral sea eficaz es necesario que utilice una amplia gama de técnicas creativas, de educación no formal y de tecnología de los medios de difusión educacionales.

Las breves sesiones de debate consisten en sesiones de discusión/diálogo de 1 a 6 horas de duración sobre temas específicos de interés co ıún para los trabajadores. Comparado con los seminarios/campos de trabajo estas sesiones involucran menos participantes y habitualmente son realizadas por uno o más miembros del personal. Los tópicos de dichas sesiones se identifican ya sea durante el trabajo de contacto regular o durante clases regulares de capacitación profesional. Algunos de estos tópicos incluyen la seguridad social (SOCSO) y el Fondo de Previsión para Empleados (EPF).

**Formación y Consolidación del Grupo Principal**

Parte de la estrategia para continuar el trabajo del proyecto más allá del período actual de la financiación y de facilitar el desarrollo de una organización de trabajadores consistía en capacitar y desarrollar a líderes locales entre los trabajadores que podían asumir eficazmente los papeles del personal del proyecto en el futuro. De esta manera, se llevan a cabo esfuerzos para la formación y consolidación de un grupo principal de líderes laborales. Esto se realiza haciendo participar a los trabajadores interesados en la planificación, organización y revisión de las actividades del proyecto. Simultáneamente se efectúan sesiones de formación de liderazgo y se suministra apoyo y orientación directos en caso necesario para el desempeño de sus funciones entre sus compañeros de trabajo.

Dado que una de las mejores maneras de aprender es la acción y la experiencia directa, el proyecto hizo participar al grupo principal en la planificación y organización de sus actividades. Más aun, se consideró que los programas de los trabajadores deberían ser planificados por los trabajadores mismos. De esta manera se hizo participar al grupo principal en la planificación de largo plazo (6 meses), así como en la planificación de corto plazo (quincenalmente). Después de elaborar los programas, cada uno de los miembros del grupo principal asumió la responsabilidad de llevar a cabo diferentes partes de los programas. Inicialmente esta tarea se logró haciendo participar en el programa a amigos. Sin embargo, después de cierto tiempo los miembros que tenían más confianza participaron activamente en la preparación y realización de parte de las sesiones. Después de cada 2 meses el grupo principal acordó revisar las actividades de los últimos 2 meses, analizando sus propios puntos fuertes y débiles y planificando los programas para los 2 meses siguientes.

Como un seguimiento directo a las sesiones de planificación y revisión, las sesiones de capacitación tenían por objeto equipar a los miembros del grupo principal con los conocimientos y habilidades requeridos para una participación más significativa y eficaz. Mediante otras sesiones de discusión el personal estimuló conscientemente a los trabajadores a analizar y evaluar las situaciones sociales y sus propias habilidades. Se estimuló asimismo a miembros del grupo principal a participar en programas realizados por otras organizaciones.

El objeto específico de la formación y consolidación de un grupo principal era identificar, capacitar y desarrollar un grupo de trabajadores que serían líderes, y, a su vez, capacitar a otros. Asimismo se tenía la intención de que este grupo principal ayudase a llevar a cabo actividades planificadas en conjunto con el proyecto y extender sus esfuerzos más allá de su duración. El éxito de este esfuerzo depende de la eficacia del enfoque de la investigación participatoria.

**Producción y Manejo de los Recursos**

El elemento principal de los programas de proyecto es la producción y manejo de los recursos de educación laboral. Estos materiales de recurso son utilizados en la educación laboral y en programas de extensión. Además todos los recursos existentes fueron coordinados para establecer un centro de recursos de educación laboral que podría ser utilizado por los trabajadores y otras organizaciones. Los recursos fueron utilizados asimismo para llegar a un auditorio más extenso de trabajadores ya que la extensión educacional directa del proyecto era limitada. Entre los materiales producidos se podría mencionar el calendario de los trabajadores, diapositivas, folletos, traducciones y una producción video sobre la industrialización y su impacto sobre los trabajadores. Estos, conjuntamente con otros materiales recopilados mediante la compra o el intercambio con otras organizaciones, se están catalogando y estarán disponibles en una pequeña biblioteca de recursos para su uso en programas de educación laboral y para consulta de los trabajadores y otros grupos.

Por supuesto, el alcance de un proyecto semejante no está limitado a las actividades y programas anteriores. De igual importancia es el desarrollo del personal y el desarrollo de su creencia en este tipo de trabajo y en su compromiso respecto al mismo. El proceso de inmersión al nivel básico es un proceso de capacitación en curso de desarrollo. Además de las discusiones semanales y de las reuniones de personal quincenales, se realizan revisiones trimestrales y sesiones de planificación para el personal. Estas sesiones tienen por objetivo que el personal verifique y evalúe su propio progreso, reflexione sobre lo que ha ocurrido y utilice las sesiones como foro para intercambiar información e ideas. Durante estas sesiones, se comparten los puntos de vista sobre los métodos, estrategias y la dirección en que va el proyecto. Se discuten asimismo problemas contemporáneos sobre la situación laboral.

Para compartir sus experiencias con otras personas, así como para profundizar sus propias perspectivas, se programan sesiones de discusiones y diálogo con otras personas que participan en trabajos similares. De esta manera, el proyecto mantiene una relación más estrecha con otras organizaciones comunitarias orientadas hacia el trabajador, abriendo canales de apoyo y asistencia mutuos. Cuando es posible el personal asiste asimismo a cursos de capacitación y seminarios pertinentes. Además de beneficiarse de la capacitación, el personal tiene también la oportunidad de entrar en contacto con gente que puede

llegar a ser personas de recursos para el proyecto. Entretanto, se ha planeado un programa de capacitación de personal más sistemático.

Otro aspecto significativo, si bien intangible, del trabajo del proyecto, especialmente en el sector de la producción de material de recursos, es la solicitación de voluntarios y la asistencia de personas-recurso. Dado que la filosofía del proyecto está basada en el desarrollo de la población, se reclutan voluntarios no sólo para realizar tareas específicas, sino también para que puedan aprender.

Se ha prestado también atención a las actividades de recolección de fondos. Inicialmente los trabajadores habían sugerido que el proyecto debería tratar de generar sus propios fondos y dichas sugerencias fueron muy estimulantes ya que reflejaban el sentido creciente de identificación de los trabajadores con el proyecto y también su sentido de independencia y de iniciativa. Entre las sugerencias presentadas podemos mencionar las siguientes: Organizando pequeñas ventas; vendiendo algunos de los materiales de recursos, tales como folletos; imprimiendo y vendiendo tarjetas de saludos. Estas ideas surgieron después de recibir donaciones y contribuciones para el calendario de los trabajadores. Se contrataron voluntarios para diseñar tarjetas de *Hari Raya Puasa* (año nuevo musulmán) para la venta. Otra de las sugerencias era establecer una cooperativa de compra a granel para servir a los trabajadores de fábrica mediante la venta diaria de artículos básicos a precios económicos. Sin embargo, esta idea no se ha llevado a cabo. Otra alternativa que se explora actualmente es la de crear una lavandería automática cooperativa para generar ingresos con el fin de mantener las actividades y los programas en el centro de educación laboral y recursos.

De acuerdo con la propuesta inicial del proyecto, la fecha de terminación de la fase actual era agosto de 1983. Sin embargo, dado que el enfoque del proyecto cambió a la educación laboral y la producción de recursos educacionales, y que existían fondos adicionales, el proyecto seguirá funcionando hasta junio de 1984.

Actualmente la reacción al proyecto ha sido muy estimulante. El hecho de que los trabajadores abordan activamente al proyecto con sus problemas ha confirmado la necesidad de que continúe dicha organización. Se están diseñando programas de educación laboral más sistemáticos a diferentes niveles basados en la experiencia anterior. La formación de un "grupo principal" de líderes laborales ya ha comenzado y está suministrando la base de una estructura permanente en forma de un grupo de autoayuda o una organización de trabajadores. Al mismo tiempo, el proyecto está tratando de establecer relaciones con organizaciones similares y suministrar capacitación mediante la participación de experiencias para establecer una red de grupos de apoyo. Una organización de trabajadores ha dirigido asimismo su atención al proyecto para ayudar a realizar algunos seminarios de capacitación para sus miembros.

## Evaluación del YWEP

### Antecedentes y Objetivos

Ha habido tres evaluaciones del proyecto realizadas durante sus diversas fases de desarrollo. El primero se realizó en 1976, un año después del comienzo

del proyecto. Esta evaluación se efectuó principalmente para solicitar fondos para la segunda fase. La evaluación no fue completa, pero se hizo para justificar la continuación del proyecto.

Se intentó una segunda evaluación 2 años después de llevar a cabo la segunda fase. Se trató de realizar una evaluación más rigurosa, mediante entrevistas y valoración del impacto del proyecto. Sin embargo, la evaluación fracasó debido a un cambio en el personal y a las dificultades surgidas para llevar a cabo la estrategia de evaluación. El problema versaba principalmente sobre los objetivos a corto plazo en la evaluación y los efectos a largo plazo del proyecto. Este es un problema particularmente molesto en la evaluación de los proyectos de investigación participatoria en general donde la metodología apropiada no se ha desarrollado todavía completamente y donde no hay experiencia suficiente para realizar la evaluación.

En 1979 se planeó y llevó a cabo una evaluación más formal que cubría las actividades del proyecto durante el período 1977–1979. Utilizando un diseño formal que incorporaba las formas de evaluación formativa y agregada, los evaluadores pudieron analizar problemas tales como identificación y logro del objetivo, evaluar las actividades del proyecto y efectuar recomendaciones relativas a la metodología de ejecución del proyecto.

La evaluación de un proyecto de investigación participatoria no es un asunto fácil por una serie de razones (Fernandes y Tandon 1981). El carácter a largo plazo del proyecto presenta un problema especial en el sentido de que la evaluación podría ser válida solamente después de la resolución de los procesos que producirían cualquier impacto perceptible. De aquí que la forma agregativa de la evaluación no resultará en la interpretación correcta debido a que los efectos de una actividad particular no serán evidentes sino hasta después de un largo período.

Sin embargo, es posible realizar una evaluación formativa del proyecto examinando (1) cómo se han identificado los problemas que forman la base del proyecto, (2) qué tipo de objetivos se han logrado, cómo se determinan las prioridades entre los objetivos, y cómo se incluyen nuevas, (3) el esfuerzo del programa para que se puedan efectuar modificaciones con el fin de aumentar su eficacia y alcanzar mejor dichos objetivos, y (4) el impacto hasta la fecha, donde se disponga de indicadores. Este fue el método adoptado para la fase actual del proyecto.

La evaluación de un proyecto de investigación participatoria es aun más difícil debido a que el grupo-objetivo, en este caso jóvenes trabajadores, son participantes activos del proyecto y, por consiguiente, deberían estar involucrados en la evaluación. En consecuencia, se deben incluir ciertos elementos, tales como la dimensión participatoria, es decir, se debe evaluar la efectividad de la participación de los trabajadores.

Hay muchos niveles desde los cuales se puede llevar a cabo la evaluación, a saber: desde el más alto nivel, lo que cubriría el impacto de un proyecto participatorio sobre, por ejemplo, la modificación del comportamiento o el nivel de conciencia de los trabajadores, hasta los niveles más bajos, lo que involucraría evaluaciones tales como el análisis del logro del objetivo, beneficio social y análisis de costos, y hasta auditorías de programa. Sobre bases pragmáticas se podría proponer una evaluación basada en un criterio que tome en cuenta

la naturaleza específica del proyecto. Algunos de los criterios que pueden aplicarse en el caso YWEP incluyen disponibilidad y acceso, sostén, replicabilidad y autogeneración.

**Evaluación de la Fase 1977–1979**

La concepción de esta evaluación incluía tanto un formato formativo y un elemento sumatorio (Kwan y Wong 1980). La evaluación formativa cubría lo siguientes puntos:

(1) Identificación de los problemas: Se identificaron las clases de problemas sobre las que se concentró el proyecto durante una etapa.

(2) Especificación de objetivos: Se estudió la prioridad de objetivos realizada por el personal durante una etapa particular.

(3) Esfuerzo del programa: Esto involucraba suministrar información descriptiva sobre el tipo y la cantidad de objetivos del programa dentro de una etapa particular de desarrollo. Esencialmente, esta información cuantitativa y descriptiva es una indicación del grado en que el personal y el programa eran activos. La información no decía nada sobre lo eficazmente que se llevaron a cabo las tareas o, más importante, si se alcanzaron o no los objetivos globales del programa.

(4) Eficacia del programa: Esto involucraba suministrar información sobre el logro de los objetivos de una etapa particular del desarrollo del programa. Una evaluación de la eficacia del programa consideraría las consecuencias no anticipadas tanto deseables como indeseables que pudiesen resultar de las actividades del programa. Si bien la información relativa a la eficacia era típicamente cuantitativa, se pudieron utilizar también datos cualitativos.

La evaluación sumatoria incluía:

(1) Estudios de caso sobre veinticuatro jóvenes trabajadores activos: Cada miembro del personal era responsable de realizar estudios de caso sobre seis jóvenes trabajadores en los que consideraban se habían registrado cambios.

(2) Estudio sobre la imagen de YWCEP: Para obtener alguna información sobre el impacto que el proyecto tuvo sobre la ZLC, los residentes comunitarios, jóvenes trabajadores en general, y organizaciones locales, se realizaron entrevistas en las dos comunidades. En total se entrevistaron a finales de 1979 la administración de 8 fábricas y 12 organizaciones locales, 100 trabajadores jóvenes y 100 residentes comunitarios.

(3) Evaluación sumatoria: El 9 de diciembre de 1979 se organizó una evaluación sumatoria de un día para facilitar que todas las personas que habían sido involucradas en el proyecto pudiesen participar en una evaluación del mismo durante los últimos años. El objeto principal de esta evaluación era de obtener datos sobre personas que habían participado concretamente en las diferentes etapas del desarrollo del proyecto.

Es innecesario presentar las conclusiones de esta evaluación formal ya que están reflejadas en la descripción de las fases de desarrollo del proyecto tal como se ha descrito anteriormente. Sin embargo, la conclusión global del informe de evaluación, relativa a la eficacia y al éxito o fracaso del proyecto durante

la fase de 1977-1979, tiene relevancia para las cuestiones enfrentadas por la fase actual del proyecto.

El proyecto había subrayado de manera especial el enfoque llamado 'participatorio' hacia los jóvenes trabajadores. Es decir, un enfoque total participatorio, integrado y no formal en el cual los jóvenes trabajadores son los 'sujetos' y 'participantes' y no simplemente los 'beneficiarios pasivos' como la población objetivo. Si examinamos las cosas con suficiente cuidado, el presupuesto implícito de este 'enfoque' es de que los problemas de los jóvenes trabajadores fueran considerados en última instancia como no susceptible de soluciones de servicio social, dado que se consideraban como enraizados en la misma estructura del orden social. Aun si el proyecto hubiese sido financiado apropiadamente, con personal adecuado, o se hubiese permitido que el proyecto realizase las innovaciones más modernas en la prestación de servicios, dichos servicios no serían adecuados para la tarea de resolver los problemas de los jóvenes trabajadores o de satisfacer necesidades particulares. Ya que el personal pensó que el 'enfoque' que tomó en este proyecto debería responder más bien a las necesidades de los jóvenes trabajadores que a un enfoque tradicional. De modo que la tarea del proyecto no consistía solamente en trabajar con los jóvenes trabajadores para brindarles la asistencia directa que necesitaban, sino también para ayudarles a ver la relación de su situación particular con el orden social más amplio, es decir politizar al joven trabajador en el proceso de participación. Los diferentes tipos de actividades fueron utilizados solamente como instrumentos para reunir a los jóvenes trabajadores, pero esto no era suficiente. Los jóvenes trabajadores deben también desarrollar el tipo de comprensión de su propia situación que les ayude a relacionar sus dilemas personales con el entorno más amplio. En otras palabras, si el personal tomaba el 'enfoque' seriamente, ello significaba que los jóvenes trabajadores debían ser ayudados para identificar los elementos políticos de sus problemas y las maneras en que las actividades políticas podían constituir una contribución a su resolución, ya que toda interacción que ayuda contiene elementos de educación, implícita o explícitamente, y cada uno de estos elementos tiene una dimensión política.

Pero examinando la ejecución concreta del 'enfoque' en el proyecto, el personal adoptó el enfoque 'participatorio' sólo en teoría, sin poner en práctica su contenido. Olvidaron educar a los jóvenes trabajadores en la relación más importante: la conexión política. Es por esta razón que cuando los jóvenes trabajadores ya estaban preparados para efectuar alguna clase de acción, el personal se sintió constreñido por la política del proyecto y por la filosofía del comité administrativo; por consiguiente, vacilaron en tomar acción. Lo que estamos tratando de decir aquí es que nuestro enfoque era correcto, pero era un enfoque incompleto.

En las primeras etapas de este proyecto no se aclararon explícitamente en su concepción una variedad de supuestos. Se asumió que la industrialización y la urbanización traía diversas clases de cambios; en especial los jóvenes trabajadores rurales tuvieron que mudarse de su antigua comunidad a la nueva. Si bien la prestación alternativa de servicios urbanos para satisfacer sus necesidades específicas era inadecuada y la preparación de la vida urbana insuficiente, surgió entre los jóvenes trabajadores un sentido general de 'pérdida.' Entonces se propuso que el proyecto debería abordar todos estos problemas y ayudar a los jóvenes trabajadores a readaptarse al modo de vida urbano. Habíamos asumido que mediante diferentes medios y actividades proporcionados por el proyecto podíamos cambiar las actitudes y valores de los jóvenes trabajadores. Asimismo habíamos supuesto que estos cambios de actitudes y valores conducirían a cambios de compor-

tamiento en los jóvenes trabajadores y, en consecuencia, se resolvería los problemas enfrentados por los trabajadores.

Estos supuestos son debatibles. Los problemas en cuestión no tienen meramente un carácter de comportamiento. Pero aún si estos cambios de comportamiento pueden concretarse de alguna manera, los trabajadores seguirán con sus problemas hasta que las condiciones estructurales que originan estos problemas no se modifiquen. Sin embargo, el éxito del enfoque participatorio para elevar la conciencia de los jóvenes trabajadores sobre los determinantes estructurales de su situación producirían nuevas relaciones contradictorias entre ellos y su situación objetiva. Las posibilidades de una acción ulterior, inclusive política, podrían ser constreñidas por las limitaciones institucionales del proyecto. La resolución final de estas limitaciones institucionales, en forma de una organización autónoma de trabajadores, sería la verdadera medida de eficacia del enfoque participatorio. Esta cuestión se relaciona con el futuro del YWEP.

(Kwan y Wong 1980)

## Conclusiones: El Futuro del YWEP

El futuro del YWEP, como en el caso de todos los otros proyectos participatorios, depende de la creación de una estructura viable capaz de superar las actuales limitaciones institucionales. Estas limitaciones incluyen la estructura organizacional del proyecto, que debido a su dependencia de un apoyo externo, local o extranjero, debe dar cuenta a estas fuentes. Además, puesto que el proyecto necesita patrocinio local para su legitimidad, se le suma otra serie de condiciones para satisfacer los requerimientos del patrocinador.

La viabilidad y el éxito final del YWEP dependen asimismo de la creación de un núcleo cohesivo de personal y trabajadores dedicados con ahinco al enfoque participatorio y a los objetivos del proyecto. Inicialmente esto requeriría el apoyo continuo, en términos de financiación y movilización, de todos los recursos externos disponibles. El establecimiento de enlaces con instituciones y grupos exteriores sería crucial para ello. Sin embargo, para asegurar la eficacia de estos esfuerzos el apoyo exterior debe estar complementado por el establecimiento de fuentes internas de apoyo financiero mediante actividades que podrían garantizar la independencia económica del proyecto.

Finalmente, estas actividades solamente son sostenibles mediante la creación de los mecanismos apropiados para asegurar la participación continua de los trabajadores. Estos mecanismos incluyen experimentación con diferentes módulos de participación y una amplia gama de actividades que podrían ser utilizadas como medios para maximizar y sostener la participación de los trabajadores en el proyecto, así como su dedicación al mismo.

A pesar de estas limitaciones, el YWEP representa un intento innovador para resolver la limitada gama de servicios disponibles en los sectores urbanos en épocas de rápida industrialización. Es obvio que los proyectos de tipo "la gente primero" enfrentan grandes dificultades en dicho ambiente, pero es también evidente que deben ser puestos en ejecución.

---

Blake, M.L. 1975. Towards a better deal for the young worker. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1977. The beginnings of a community service: a report of the Young Workers Community Education Project, Bayan Lepas, Penang. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

Chan L.H. 1979a. The Young Workers Community Education Project. En Hwang, J.G., ed., Adult education in industrial and urban community: Proceedings of ASPAE Region 3 Conference. Institute for Community Education, Keimyung University, Corea.

_____ 1979b. Young Workers Community Education Project: 1978 annual report. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

Choong, S.P. 1981. Young Workers Community Education Project (YWCEP), 1974 to 1980. Trabajo presentado en el Workshop on Social Development of Factory Workers, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia, 12-14 Febrero 1981.

Fernandes, W., Tandon, R. 1981. Participatory research and evaluation. Indian Studies Institute, New Delhi, India.

Kwan, A., Wong, Y.L. 1980. Evaluation report: Young Workers Community Education Project. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

PFPA y USM (Penang Family Planning Association and Universiti Sains Malaysia). 1981. Project document for Young Workers Education Project (YWEP), Bayan Lepas Industrial Area, Penang, Malaysia. Penang Family Planning Association and School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Singh, P. 1977. Young Workers Community Education Project: an evaluation of the activities of 1976. Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

Vengadasalam, A. 1980. Young Workers Community Education Project:1979 annual report. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

YWCEP (Young Workers Community Education Project). 1977. Quarterly reports. YWCEP, Penang, Malasia.

_____ 1978a. Information sheet 2. YWCEP, Penang, Malasia.

_____ 1978b. Information sheet 3. YWCEP, Penang, Malasia.

_____ 1978c. Information sheet 4. YWCEP, Penang, Malasia.

YWEP (Young Workers Education Project). 1982a. Progress report: first half year (August 1981 - January 1982). YWEP, Bayan Baru, Penang, Malasia.

_____ 1982b. Progress report: second half year (February - June1982). YWEP, Bayan Baru, Penang, Malasia.

_____ 1982c. Progress report: third half year (July - December 1982). YWEP, Bayan Baru, Penang, Malasia.

_____ 1983a. Progress report: fourth half year (January - June 1983). YWEP, Bayan Baru, Penang, Malasia.

_____ 1983b. Progress report: fifth half year (July - December 1983). YWEP, Bayan Baru, Penang, Malasia.

# Prestación de Servicios Urbanos en Kampungs en Yakarta y Ujung Pandang

Amir Karamoy y Gillian Días

Los programas gubernamentales indonesios orientados específicamente al sector urbano pobre tienden a enfrentar obstáculos similares a los encontrados en la mayoría de los países en desarrollo. Definir la población objetivo del sector pobre y adquirir información sobre sus actividades es un problema. Existen también problemas institucionales, tales como la escasez de personal capacitado, recursos económicos limitados, subdesarrollo económico general y la frecuente frustración de los pobres. La pobreza es un problema complejo. Sus causas no están limitadas a los problemas económicos, tales como la disponibilidad de empleo, salarios, etc. Habitualmente la pobreza es el resultado de diversos factores, inclusive las acciones de los pobres. Por consiguiente, tanto el grado de pobreza como sus causas pueden variar de una región a otra y hasta entre kampungs urbanos. En virtud de esta situación, el gobierno indonesio opina que, para que diversos programas tengan éxito, se debe contar con el apoyo y la participación de la población. En realidad, el concepto de "participación" se está utilizando continuamente en proyectos de planificación indonesios como medio de asegurar el éxito de los proyectos.

Indonesia es una nación democrática y, por consiguiente, su población debería tener participación en cuestiones importantes. La democracia indonesia está basada sobre el consenso (*musyawarah*), lo que significa que la consulta con la población es muy importante para el proceso de toma de decisiones.

La participación conlleva varias ventajas, tales como costos de proyecto más bajos, ya que gran parte de la mano de obra es voluntaria o a tiempo parcial, y depende poco de los recursos externos. Hacer participar a la población significa que se obtiene su apoyo para lograr el consenso, aumentando así las posibilidades de éxito del proyecto. De esta manera, la población verá que los proyectos no solamente están destinados para ellos, sino que también les pertenecen y, por consiguiente, participarán en los mismos más activamente.

La participación puede clasificarse en tres conceptos: (1) contribuir con ideas, p.ej., en el proceso de planificación del proyecto; (2) compartir responsabilidades, es decir contribución de mano de obra, dinero o materiales; y (3) controlar o mantener los proyectos.

## Objetivo de la Investigación

Esta investigación tenía por objeto estudiar la participación de la población en la prestación de servicios sociales en los kampungs urbanos. Con el objeto

de comprender este sistema de prestación de servicios y la manera de incrementar la participación de la población, los programas fueron examinados tanto desde "arriba," es decir desde el punto de vista de los planificadores públicos, como desde "abajo," es decir desde el punto de vista de la comunidad kampung. La acción tenía por objeto que la investigación permitiese a los formuladores de políticas abordar las cuestiones siguientes: (1) ¿Qué tipo de participación puede esperarse en los diferentes tipos de programas? (2) ¿Qué tipo de participación puede esperarse dadas las características de las comunidades y de los proyectos?

Para contestar a estas preguntas, el estudio investigó lo siguiente:

(1) ¿Cuáles son las maneras en que varios programas iniciados por el gobierno imponen limitaciones sobre la participación de la comunidad? ¿Cuál es el procedimiento y la estructura organizacional prevalente para la prestación de servicios?

(2) ¿Existen programas que satisfagan las preferencias y las necesidades de las comunidades pobres? ¿Cuáles son las necesidades reales de los pobres? ¿Cuáles son los valores que persigue la población en sus actividades cotidianas? ¿Los programas son congruentes con los valores existentes?

(3) ¿Qué grado de importancia tienen los factores tales como ubicación, origen étnico, ingresos y educación para determinar el éxito de los programas gubernamentales?

(4) ¿Qué piensan las comunidades de sus líderes, tanto formales como informales, y cómo se comunican los unos con los otros? ¿Cuál es la base de la autoridad dentro de una comunidad? ¿En qué grado influye el liderazgo en el éxito de los programas?

(5) ¿Cuáles son las características de la organización social de una comunidad que parecen apropiadas como vías para la prestación de servicios sociales básicos? y a la inversa, ¿qué características comunitarias obstaculizan el éxito de los programas?

(6) ¿Cuáles o qué tipos de programas son más apropiados para la acción social basada en la comunidad?

## Metodología

El enfoque utilizado en esta investigación fue el de un estudio de caso. Por lo tanto, se debería tener en cuenta lo siguiente: (1) La muestra no es estadísticamente representativa. Los encuestados fueron obtenidos mediante un muestreo de cuota (300 en Yakarta; 150 en Ujung Pandang). (2) La encuesta fue realizada en profundidad, con muchas de las preguntas estructuradas pero abiertas. (3) El análisis fue cualitativo, basado en tabulaciones simples y dos tabulaciones cruzadas variables.

El estudio utilizó tres métodos para obtener información, a saber: (1) Cuestionarios: (a) Los cuestionarios sobre hogares fueron recibidos de 260 cabezas de familia en Yakarta y 130 cabezas de familia en Ujung Pandang. (b) Los cues-

tionarios sobre liderazgo fueron recibidos de 40 líderes (formales e informales) en Yakarta y 20 en Ujung Pandang. (2) Guía de entrevistas para funcionarios del gobierno, tanto al nivel central como al de distrito. (3) Observación de kampungs.

El estudio comparó datos de dos ciudades, Yakarta y Ujung Pandang. Se eligió a Yakarta porque es una ciudad metropolitana, situada en la parte oeste de Indonesia, con una población de 6 500 000 habitantes (censo de 1980), relativamente heterógena. Ujung Pandang es una ciudad importante, ubicada en la mitad oriental de Indonesia con una población más homogénea de 708 465 habitantes (censo de 1980). Para este estudio se seleccionaron seis kampungs, cuatro en Yakarta y dos en Ujung Pandang (Cuadro 1).

## Perfil de la Ciudad

Yakarta y Ujung Pandang desempeñan importantes papeles económicos en el desarrollo indonesio, tanto para servir como unidades de producción y distribución de servicios a sus propias poblaciones como para las tierras continentales en desarrollo. Yakarta y Ujung Pandang son ciudades portuarias que constituyen centros de transporte para el complejo movimiento interisleño de artículos y servicios en Indonesia y con socios comerciales en todo el mundo.

Los ingresos gubernamentales de ambas ciudades son limitados, reduciendo agudamente de esta manera el nivel de instalaciones y servicios que la ciudad puede ofrecer a las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, el abastecimiento y los medios de distribución del agua potable son inadecuados, y menos de una tercera parte de la población de ambas ciudades cuenta con un acceso fácil al agua potable.

### Yakarta

De acuerdo al censo de 1980, Yakarta tiene una población de 6,5 millones de habitantes distribuidos en una superficie de 656,34 km$^2$. Yakarta enfrenta el problema más serio de pobreza urbana de todos los centros urbanos indonesios. En virtud de que es la capital política administrativa, así como un centro económico, comercial y cultural, Yakarta atrae a gente procedente de toda

Cuadro 1. Características de los kampungs estudiados.

| | Población | Superficie (ha) | Densidad demográfica por km$^2$ | Total *rakun warga* (RWs) (unidades barrio) |
|---|---|---|---|---|
| Yakarta | | | | |
| Kebon Kosong (central) | 41042 | 73 | 4104 | 13 |
| Rawa Badak (notre) | 42321 | 840 | 5004 | 18 |
| Jelambar (oeste) | 102870 | 560 | 1836 | 23 |
| Kayu Manis (este) | 28661 | 53 | 5276 | 9 |
| Ujung Pandang | | | | |
| Maccini (este) | 28098 | 53 | 5400 | 12 |
| Layang (este) | 14000 | 28 | 5000 | 8 |

Indonesia. No solamente a los emigrantes rurales que tienen grandes posibilidades de mejorar su situación, sino también a los emigrantes de localidades y ciudades más pequeñas. Yakarta se ha convertido así en una de las ciudades de más rápido crecimiento del mundo, con promedios de crecimiento del 5,8% por año (2,3%) de crecimiento natural y 3,5% de crecimiento resultante de factores exógenos tales como la migración rural). Este rápido aumento de la población ha aumentado el desempleo y los problemas de la pobreza y agravado la escasez de la vivienda en la ciudad.

Setenta por ciento de la población de Yakarta vive en kampungs. Allí los kampungs no son necesariamente sinónimos de "barrios pobres." Los habitantes de kampung varían de una manera significativa en términos de su ocupación. El sistema de registro del nombre en Yakarta tiende a excluir a los muy pobres y a los emigrantes estacionales circulares que no son residentes permanentes de la ciudad. Muchos habitantes de la última categoría se encuentran en alojamientos pertenecientes a empresarios que proporcionan a estos trabajadores emigrantes techo, alimentación, capital, equipo y hasta capacitación en técnicas de producción.

La absorción de la fuerza laboral en el sector formal es inadecuada, y a menudo la calidad de personal no satisface los requisitos del sector formal. La absorción de la fuerza laboral constituía más bien una función del sector informal. Moir y Wirosarjono (1977) han afirmado que el sector informal en Yakarta no está dominado por los emigrantes, sino que la mayoría de los participantes han residido en la cuidad por mucho tiempo. El término sector informal se refiere a las actividades económicas que se llevan a cabo en pequeña escala (concentración de la mano de obra y bajo nivel de capitalización) y sin un permiso de operación. Estas operaciones son frecuentemente iniciativas familiares en las que la producción–distribución–consumo está orientado hacia los grupos de bajos ingresos. Las actividades en el sector informal requieren menos conocimientos especiales que los obtenidos mediante la capacitación formal. Este sector se describe a menudo como una "manera de hacer las cosas" (Peattie 1980). En general, el sector informal está dominado por el campo comercial, seguido por los servicios. En algunas ciudades la pequeña producción es también significativa. En varios casos el sector informal paga salarios relativamente más altos que el sector formal a trabajadores de conocimientos limitados, es decir: un vendedor de helados gana el doble de un barrendero o de un mensajero que trabaja en una oficina del gobierno (Jellinek 1978). En suma, diversas investigaciones del sector informal en las ciudades indonesias confirman la conclusión de que el sector informal es extremadamente importante en el sentido de que reduce el desempleo y el semidesempleo y hasta puede proporcionar ingresos adicionales a los grupos de bajos ingresos en el sector formal, mejorando así su nivel de vida.

Los kampungs seleccionados están esparcidos por toda la ciudad. No fueron seleccionados sobre la base de la comparabilidad o uniformidad sino más bien para brindar una serie de comunidades. Por ejemplo, Kayu Manis está bien establecido y ha existido durante mucho tiempo, mientras que Kebon Kosong y Rawa Badak son comparativamente pobres, con muchos inmigrantes recientes. Rawa Badak, ubicado cerca del puerto de Yakarta, está situado en una zona sujeta a frecuentes inundaciones. Asimismo Jelambar ha sido colonizado recientemente.

**Ujung Pandang**

Ujung Pandang, mejor conocido como Makassar, era anteriormente el centro del poder del reino de Gowa que ya era famoso por su comercio y sus grandes marinos, que se oponían frecuentemente a la dominación holandesa, española y portuguesa durante los siglos XVI a XVIII. Aún hoy en día Ujung Pandang es el centro comercial más importante de Indonesia oriental. Ujung Pandang es el principal puerto de la isla de Sulawesi, capital de la provincia de Sulawesi meridional y del pueblo navegante de Bugis

De acuerdo al censo de 1980, Ujung Pandang tiene una población de 708 465 habitantes, con una tasa de crecimiento promedio del 5,5% anual en 1971–1981. La ciudad se ha expandido recientemente hasta incluir grandes zonas del interior rural, lo que explica el considerable aumento de la población. Las dos zonas seleccionadas, Maccini y Layang, son zonas marginales. Los dos kampungs comenzaron a ser colonizados alrededor de los años 1960. Anteriormente partes de Maccini eran arrozales. Muchos años antes Layang estaba dividido en dos zonas, Layang y Parang.

La población actual de Ujung Pandang vive en una ciudad que tiene una superficie de 113,84 $km^2$. Sin embargo, la densidad de la población entre los kampungs varía mucho.

Las dos zonas seleccionadas, Maccini (ubicada en Kecamatan Makassar) y Layang (ubicada en Kecamatan Bontoala) son zonas de bajos ingresos y de alta densidad. Esta alta densidad, combinada con la vivienda de madera tradicional de los bugis, crea un gran peligro de incendio en estas zonas.

Tanto Maccini como Layang fueron incluidos en la primera fase del programa de mejoras y servicios físicos de kampung, que ha estado operando continuamente desde 1971. Ahora poseen caminos de acceso básicos, pasajes pavimentados rudimentariamente, baños públicos/retretes y dispensarios. Más del 80% de los residentes de las dos zonas tienen retretes privados y sus propios baños. Sin embargo, en varios *rukun warga* (RWs) las obras sanitarias y la falta de baños todavía plantean un grave problema. En ambas zonas, la basura sigue constituyendo un problema en algunos lugares debido a que se arroja en baldíos y en ríos.

Otro de los problemas existentes todavía es la escasez de agua potable abastecida por tuberías dado que es solamente disponible a lo largo de los principales caminos de acceso. De modo que el agua potable es vendida por vendedores ambulantes. Sin embargo, el agua de pozo es fiable.

Donde no existen caminos para vehículos, los senderos son más anchos que en otros muchos kampungs, con una anchura de unos 3 m. Dentro del kampung queda un sistema de drenaje insuficiente, si bien en Kampung Layang existe un desague principal situado en la parte norte del kampung. Sin embargo, durante la estación de las lluvias, varios lugares, tanto en Maccini como en Layang, todavía están inundados. De vez en cuando existen inundaciones en los kampungs debido a que los senderos se han construido a un nivel más alto que el terreno circundante. En consecuencia, el agua del sistema de drenaje no puede ser canalizada hacia afuera acumulando se bajo las viviendas de los residentes de kampung.

## Características Socioeconómicas

### Composición Demográfica

La edad promedio de las cabezas de familia estudiadas en Yakarta es relativamente madura, es decir 41 años de edad, mientras que el promedio de edad de los líderes es de 44 años. Quizá la edad confiera cierto prestigio y respeto. En una comunidad donde la mayoría de los encuestados son inmigrantes el papel de las personas de más edad es habitualmente importante. La edad de la mayoría de los cabezas de familia en Jakarta variaba entre los 25 y 54 años (81,5% de una muestra de 260), estaban casados y tenían familia (74,23%). El hogar promedio estaba compuesto de seis miembros, si bien el núcleo promedio de la familia consistía en cinco personas. El censo de 1980 reveló que el tamaño de la familia media en Indonesia era de 5,27 personas. El hogar promedio en Ujung Pandang tiene siete personas (más que en Yakarta), si bien el promedio del núcleo familiar es el mismo, cinco personas. Esto significa que cada hogar en los dos kampungs estudiados en Ujung Pandang tiene un promedio de cinco miembros familiares, más dos personas adicionales, amigos o parientes lejanos.

La edad promedio de las cabezas de familia en los dos kampungs estudiados en Ujung Pandang era de 40 años, mientras que la edad promedio de los líderes era de 38 años. Quizá la edad en Ujung Pandang juegue un papel menos importante, en lo que se refiere a prestigio y respeto, que en Yakarta. Ser empleado público determina asimismo si un residente será o no elegido como líder.

### Composición Étnica

Los kampungs están a menudo poblados por gente que comparte algunas características socioculturales. Los lazos de parentesco tradicionales desempeñan a menudo un papel importante en la supervivencia económica de las familias urbanas de bajos ingresos. Los datos de la composición étnica de los encuestados en los cuatro kampungs de Yakarta indica que la población es heterogénea. La mayoría de los residentes son inmigrantes. Esto refleja la situación en Yakarta metropolitana en su conjunto. Solamente el 13,8% de cabezas de familia sostenían que procedían de Jakarta. La mayoría (86,92%) venía de fuera. De éstos un 36,92% son javaneses (la población mayoritaria de Indonesia), seguidos por un 33,46% de sudaneses. De los restantes, 9,25% no son ni javaneses ni sudaneses y el 7,31% son de ascendencia china. La composición étnica de los líderes refleja asimismo este patrón. Aproximadamente el 45% de los encuestados en los cuatro kampungs en Yakarta (tanto los cabezas de familia como los líderes) tienen parientes que residen en el mismo kampung en que viven.

Los datos de la composición étnica de los encuestados en los dos kampungs estudiados en Ujung Pandang indican que la población es más homogénea que en la de los kampungs estudiados en Yakarta. La mayoría de las cabezas de familia en ambos kampungs son makassareses (60%). Lo mismo ocurre en el caso de los líderes (50%). El resto son bugineses (34%), javaneses (2,3%), y chinos (2,3%). Los líderes restantes son bugineses (40%) y el 10% proceden de Mandar, una zona al sur de Sulawesi.

Aproximadamente el 71% de las cabezas de familia encuestadas en Ujung Pandang tienen parientes que residen en el mismo kampung en que viven (2–3 hogares como promedio). La mayoría de los líderes tienen asimismo parientes que viven en su kampung. La mayoría de las cabezas de familia encuestadas en Ujung Pandang (43%) han vivido en su residencia actual durante más de 15 años. Solamente el 28% de las cabezas de familia en Maccini han vivido allí durante más de 21 años. Es posible que la razón de ello sea de que algunos de los residentes de Maccini fueron trasladados del kampung de Bara-Baraya.

**Educación y Empleo**

El nivel de la educación formal alcanzado por la mayoría de las cabezas de familia encuestadas en Yakarta es de la escuela primaria (41.05%). (Esta cifra incluye los que no terminaron la escuela primaria). Un 13,08% sostuvieron haber terminado la escuela secundaria y un 11,92% declararon que nunca habían ido a la escuela. Los líderes estaban mucho mejor educados. De los 38 líderes encuestados el 71,05% había terminado la escuela secundaria o alcanzado una educación aún superior. La educación desempeña, de esta manera, un gran papel en el prestigio que disfruta un individuo en la sociedad.

Este nivel de educación generalmente bajo entre las cabezas de familia en Yakarta significa que no poseen muchos de los conocimientos que podrían utilizarse en el mercado laboral formal. Todos estos factores (falta de educación y otras habilidades) significa que muchos residentes de kampung están empleados en sectores de la economía que se pueden llamar marginales. Asimismo en ciudades grandes como Yakarta, donde gran parte de la población está compuesta de emigrantes, la población elige ocupaciones en el sector informal asociadas a menudo con su grupo étnico. Al no existir ninguna protección formal (sindicatos y asociaciones similares), es importante tener estrechos lazos étnicos. La mayoría de los encuestados eran obreros (28%) y comerciantes en pequeña escala o buhoneros (24%), mientras que el 23% eran empleados públicos.

Una gran porción de los jefes de familia encuestados en Ujung Pandang había terminado su educación primaria (42,31%). (Esta cifra incluye a los que no terminaron la escuela primaria.)

Los líderes de ambos kampungs de Ujung Pandang estaban mejor educados. De 20 líderes encuestados, el 65% sostuvo haber terminado la escuela secundaria y el 35% tenía una educación universitaria.

Este bajo nivel de educación estaba reflejado en el tipo de empleos que tenían los encuestados: 21% eran obreros y el 38% comerciantes de pequeña escala o buhoneros. En ambos kampungs estudiados en Ujung Pandang el 25% de los encuestados eran empleados públicos.

**Ingresos**

A menudo los datos sobre ingresos están plagados de problemas y no pretendemos que la información que hemos recopilado sea rigurosa. Nuestros datos indican que los ingresos promedio por cabezas de familia en los cuatro kampungs estudiados en Yakarta es de IDR 51 000 por mes. Esto significa que el

ingreso promedio es de IDR 1700 diarios. (USD 2,39)[1]. Si esto se compara con una encuesta realizada por Papenek y Dorodjatum (1978), se nota una relativa mejora ya que el ingreso promedio en los kampungs en Yakarta en esa época fue de IDR 280 diarios (USD 0,70)[2].

Si se toma en cuenta el cambio en el valor real de la rupia durante la década no hay un aumento significativo. Por ejemplo un recipiente de agua limpia costaba IDR 20 a IDR 25 en 1972, mientras que en 1981 costaba IDR 100. Por consiguiente, teniendo en cuenta la devaluación que ocurrió en noviembre de 1978, el precio del agua potable aumentó aproximadamente cuatro veces en un período de 9 años. Los ingresos aumentaron asimismo aproximadamente en la misma proporción; así pues, en términos reales no existe un aumento significativo. Si se comparan los cuatro kampungs en Yakarta, la situación es todavía peor.

Obtener datos sobre los ingresos de cabezas de hogar en Ujung Pandang es también una tarea plagada de problemas. Sin embargo, a modo de ilustración podemos decir que los ingresos promedio de cabezas del hogar en los kampungs estudiados es de IDR 46 820 mensuales, mientras que en Yakarta, el promedio es de IDR 51 000 por mes.

## Servicios Sociales en Kampungs Urbanos en Indonesia

En el contexto de este estudio los programas de servicio social gubernamentales se han definido como incluyendo los siguientes tipos de servicios: servicios de bienestar social; servicios de salud y relativos al mismo; servicios de educación básica y cooperativa; y programas de mejora de kampung (KIP).

En Indonesia el gobierno desempeña un papel muy importante en la prestación de estos servicios a su población, tanto en la región rural como en la región urbana. Los principales ministerios gubernamentales que participan en la administración de estos servicios son el Ministerio de Asuntos Sociales, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Salud. Todos estos ministerios trabajan en estrecha colaboración con organismos voluntarios, organismos no gubernamentales y organismos internacionales.

Para comprender las clases de servicios disponibles al sector urbano pobre, se describirá primero la estructura administrativa del *kelurahan* o distrito, ya que todos los programas gubernamentales deben pasar por la oficina del distrito.

### El Kelurahan

El *kelurahan* es la unidad administrativa gubernamental más pequeña. Su posición en la jerarquía administrativa está indicada en la figura 1.

Yakarta está dividida en cinco distritos administrativos, a saber: Yakarta central, Yakarta occidental, Yakarta oriental, Yakarta meridional, y Yakarta septentrional, cada uno dirigido por un alcalde. El alcalde ayuda al gober-

[1]Dólar estadounidense (USD) 1 = rupia indonesia (IDR) 670 (cambio antes de la devaluación de abril de 1983).
[2]USD 1 = IDR 415.

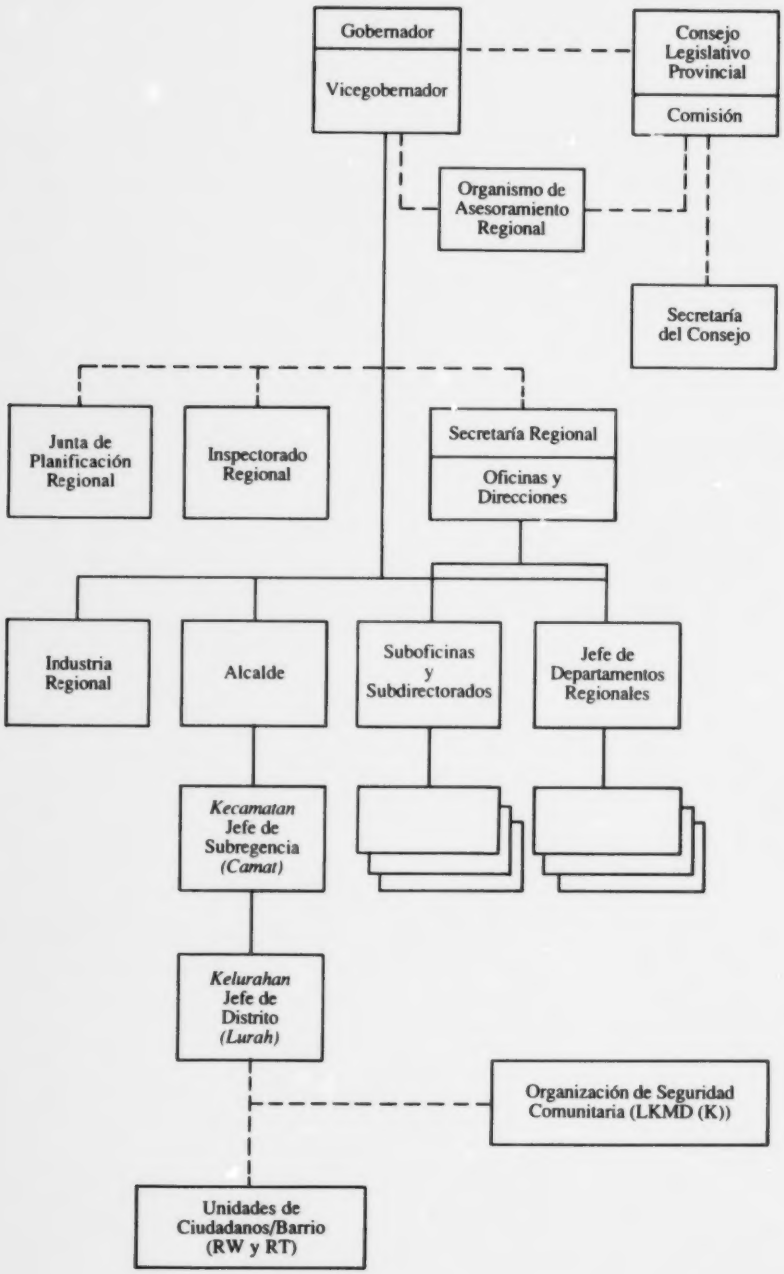


*Fig. 1. Organigrama del gobierno de Yakarta.*

nador en problemas ejecutivos pertenecientes al distrito. En general, los programas sociales que han sido delineados y decididos en términos de política y legislación por los diversos ministerios gubernamentales son "canalizados hacia abajo" a la oficina de nivel municipal (*suku dinas*) de la oficina de cada alcalde. Varios otros ministerios, tales como el Ministerio de Educación y Cultura, cuentan asimismo con sus propias oficinas municipales. Cada *suku dinas* "canaliza hacia abajo" los diversos programas gubernamentales a nivel de distrito (*kecamatan*) y finalmente al nivel comunitario (*kelurahan*). En términos de la distribución de servicios a la población, la mayoría de los programas están disponibles para las masas mediante la oficina de *kelurahan*, mientras que otros están disponibles mediante la oficina *kecamatan*. Los programas de la oficina *kelurahan* proceden de los siguientes ministerios: Ministerio de Asuntos Sociales, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Comercio y Cooperativas, y Ministerio de Obras Públicas.

En lo que respecta a la ejecución de los programas, los ministerios cooperan a menudo y hay mucha superposición. Los fondos están suministrados conjuntamente por los ministerios pertinentes. El tipo y naturaleza de los programas realizados depende del juicio de los que se encuentran a cargo de los niveles administrativos más altos. A menudo, se descuidan las necesidades especiales de cada sector y se presenta, en lugar de ello, un paquete "promedio."

Por consiguiente, en términos de política, el papel del *lurah* (jefe de un *kelurahan*) es simplemente el de un administrador, si bien tienen la autoridad de asignar fondos, poner en ejecución programas, y contratar personal para dirigir varias secciones. En contraste con Yakarta, el gobierno local de Ujung Pandang está encabezado por un alcalde. La razón de ello es que Ujung Pandang es una municipalidad, mientras que Yakarta está a cargo de un gobernador porque es la capital. Los niveles burocráticos más bajos son los mismos para ambas ciudades.

Todos los programas que son "canalizados hacia abajo" de diversos ministerios gubernamentales son ajustados y coordinados por lo que se conoce localmente como la LKMD (K) (Organización de Seguridad Comunitaria), encabezada por el *lurah* (Figs 2 y 3). La función y el objetivo de la LKMD (K) es la de poner en ejecución programas, proyectos y actividades en su sector de operaciones. Estas actividades se originan habitualmente en trabajadores de campo técnicos de los diversos ministerios y son guiados por los mismos. En suma, la función de la LKMD (K), entre otras cosas, es la de coordinar las actividades sociales al nivel más bajo del gobierno en una zona.

Estas actividades sociales tienen habitualmente por objeto satisfacer las necesidades básicas de cierto grupo, a saber: alimentos, ropa y vivienda. Siguen a éstas la salud y la educación. Estas necesidades pueden ser expandidas aún más incluyendo la asistencia social, es decir: beneficios sociales familiares, instalaciones recreativas y protección de los trabajadores. Al nivel de la comunidad de kampung, la sección LKMD (K) concentra principalmente sus esfuerzos en actividades de bienestar social y en actividades para los jóvenes, aumentando los ingresos mediante cooperativas, y en proyectos de perfeccionamiento de conocimientos (tales como cursos de soldadura, mecanografía, fabricación de muebles, imprenta, etc). Actualmente los beneficios de seguridad social suministrados por el gobierno son muy escasos, distribuidos sobre una base ad hoc, y sin la guía de una seguridad social nacional o un sistema

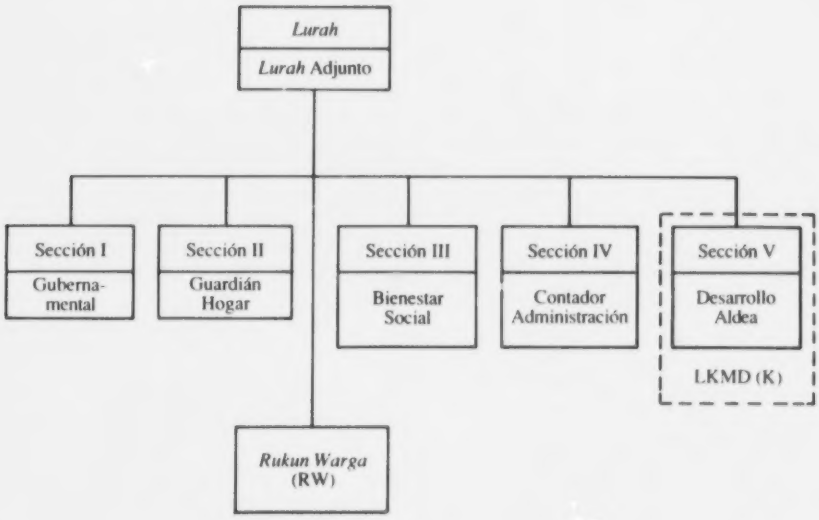


*Fig. 2. Organigrama del* kelurahan.

de seguridad social. Para llevar a cabo sus actividades, la LKMD (K) recoge fondos y obtiene la mano de obra de voluntarios en la comunidad. Recibe asimismo fondos del gobierno (tanto central como local), así como de otras fuentes, tales como contribuciones caritativas. Las contribuciones voluntarias de la comunidad se definen como actividades de autoayuda mutua (referidos comúnmente como *gotong royong*), que pueden realizarse en forma de dinero (de la recolección de cuotas), materiales, o ganancias de actividades de la LKMD (K), p.ej., cooperativas.

**Sección de Bienestar Social**

En casi todos los *Kelurahan* de Yakarta y en algunos de Ujung Pandang por lo menos hay un trabajador comunitario. Cuentan con varios trabajadores comunitarios que desempeñan funciones especiales, a saber: mejorar las oportunidades económicas o ayudar a las mujeres.

Los trabajadores comunitarios asisten asimismo en el programa gubernamental a huérfanos y desertores escolares. Los esfuerzos realizados para asistir a estos grupos son pasivos, y consisten habitualmente en el suministro de textos escolares o de ropa. En este sector los trabajadores comunitarios trabajan asimismo en estrecha cooperación con organismos no gubernamentales, tales como varias organizaciones eclesiásticas, organizaciones islámicas (*Muhammadyah*), y la rama femenina de la administración pública (*Dharma Wanita*) y la rama militar (*Pertiwi*).

Uno de los programas de la sección de bienestar social es la BAK (*Bantuan Asistensi Keluarga Miskin*) o sea "asistencia a familias pobres," que es una forma de ayuda para estimular la autoayuda. Se proporciona a estas familias dinero, habitualmente entre IDR 15 000 y IDR 24 000 para ayudarles

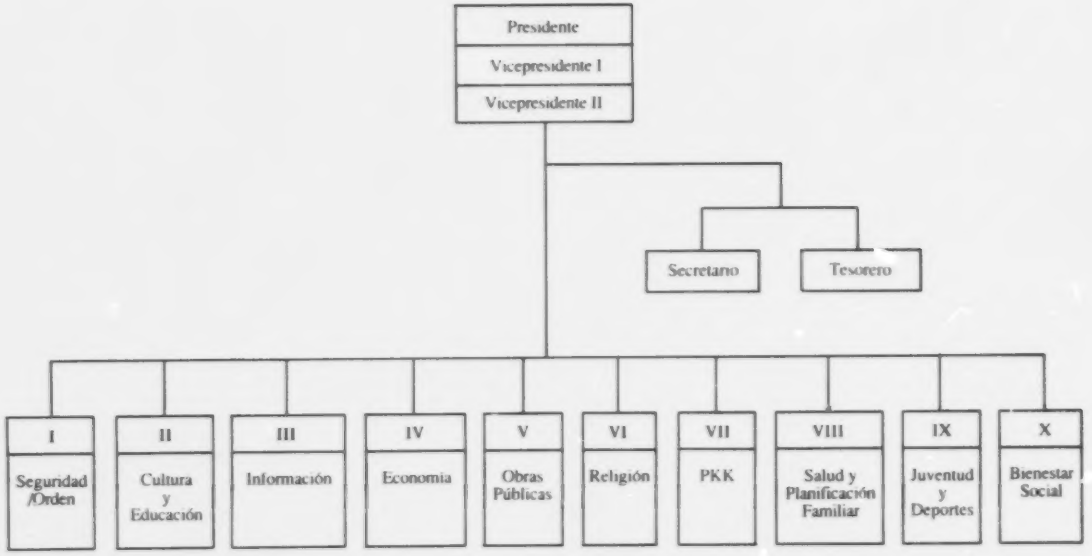


*Fig. 3. Organigrama del consejo de autosostenimiento del kampung de aldea (LKMD (K)).*
*Nota*: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga *(Movimiento Femenino de Bienestar Familiar).*

a iniciar una empresa en pequeña escala. La municipalidad de Yakarta colabora asimismo con la Junta Nacional de Planificación Familiar (BKKBN) en una variedad de proyectos que generan ingresos.

**Sección de Bienestar Familiar (PKK)**

La familia es considerada como la unidad social más pequeña, pero muy importante por su influencia sobre el desarrollo de la personalidad. Teniendo esto en cuenta, la LKMD (K) ha dedicado una sección especial, llamada bienestar familiar, a uno de sus principales programas.

El objetivo de este programa es el de asegurar el bienestar de la familia. Este trabajo ha sido asignado a mujeres, especialmente a mujeres casadas, con el fin de concebir métodos para mejorar/aumentar: la salud, ambiente, alimentos, ropa, educación, y conocimientos.

El jefe de la sección es siempre la esposa del *lurah*. La asiste un pequeño personal. Parte de este personal recibe capacitación, otras personas no lo reciben. Habitualmente el personal tiene por lo menos una educación escolar media.

Para realizar las diversas actividades, los organizadores establecen grupos de trabajo de acuerdo a sus necesidades. Para mejorar el nivel de educación obtenido por las mujeres, por ejemplo, esta sección trabaja en estrecha cooperación con el programa de educación no formal del gobierno.

Esta sección coordina asimismo el trabajo de otros dos grupos que se ocupan del bienestar de las familias y de los niños. El objetivo primario de estos tres grupos es el de formar una familia saludable y fuerte, y especialmente de promover el papel desempeñado por las mujeres mejorando sus conocimientos y el nivel de su educación.

Los grupos encargados del bienestar de las familias y de los niños trabajan activamente en la recolección de fondos y en las contribuciones que se dan a las familias pobres, gente minusválida, ancianos, huérfanos, y víctimas de catástrofes.

Todas las actividades de los tres grupos y algunos de sus fondos se obtienen de contribuciones hechas por la comunidad, cotizaciones recolectadas de la misma, ganancias procedentes de actividades relativas a la recolección de fondos, y algunas del gobierno, especialmente el Ministerio de Asuntos Sociales y la Oficina *Kelurahan*. A menudo, estos tres grupos experimentan dificultades para llevar a cabo sus proyectos, principalmente por falta de fondos y personal, tanto voluntario como remunerado.

**Sección Juvenil**

En cada *kelurahan* existe una sección juvenil llamada *karang taruna*. Este grupo forma parte del grupo de bienestar de familias y niños y está organizado por la misma y la Oficina Municipal. El jefe *karang taruna* es juramentado por el *lurah* local.

El objetivo de esta sección es el de mejorar el bienestar de los jóvenes, así como de ayudar a la comunidad en diversos proyectos comunitarios, tales como la construcción de drenajes, reparación de mezquitas, construcción de centros comunitarios y recolección de fondos.

**Sección Religiosa**

Esta sección tiene por cometido la recolección de *zakat* (en forma de dinero al contado o materiales) de grupos más ricos de la comunidad. Habitualmente el *lurah* desempeña el papel de jefe de esta sección, asistido por el jefe del grupo de ciudadanos (RW) o el jefe del barrio (RT).

**Sección Económica**

El objetivo principal del desarrollo de cooperativas es el de aumentar la capacidad económica de los grupos de ingresos más bajos. Habitualmente, el establecimiento de cooperativas es planeado, preparado y decidido por la oficina de cooperativa municipal, y las decisiones se han tomado sin consultar suficientemente a la población.

**Sección de Educación**

Aparte de la educación formal (escuela), esta sección tiene por tarea brindar a la comunidad una educación no formal. El objetivo de este programa es el de suministrar conocimientos especializados a desertores escolares, desempleados o los que necesitan conocimientos especializados para aumentar sus ingresos.

***Puskesmas* (Centros de Salud Pública)**

Los centros de salud pública en Indonesia fueron establecidos en 1968. Estos centros funcionan como instituciones médicas/de salud, de acuerdo a sus habilidades y capacidad. Una atención más especializada debe obtenerse en un nivel superior, es decir un hospital.

Casi todas las *kelurahan* en Yakarta y Ujung Pandang tienen por lo menos un centro sanitario, que está coordinado por un centro de salud al nivel de *kecamatan*. (Cada *kecamatan* tiene habitualmente un centro de salud comunitario que coordina aproximadamente 10 centros de salud al nivel de la *kelurahan*).

Los servicios suministrados por un centro sanitario son numerosos y se pueden dividir en servicios que tienen lugar dentro de un centro de salud (servicio médico) y servicios de campo. Conjuntamente cubren tres aspectos: curativo, preventivo y de promoción.

Los objetivos de los centros de salud pública se reflejan en sus servicios más importantes, a saber: salud ambiental, educación y motivación en la salud comunitaria, servicios de salud para el individuo y atención médica general de la comunidad (inmunización).

**Programa de Mejora del Kampung (KIP)**

En un esfuerzo realizado para mejorar la condición ambiental de las kampungs en las ciudades indonesias, el gobierno introdujo el Programa de Mejora de la Kampung (KIP) en 1969. Desde 1973 el gobierno ha acelerado sus esfuerzos para mejorar la calidad de las instalaciones comunitarias mediante la mejora de varias kampungs en algunas grandes ciudades mediante préstamos del Banco Mundial.

La KIP tiene por mira mejorar: (1) caminos para vehículos(2) senderos (3) instalaciones de drenaje, (4) abastecimientos de agua potable, (5) MCK

(letrinas comunitarias o instalaciones de baño/lavado retrete, (6) eliminación de la basura, (7) *puskemas* (centros de salud pública), y a nivel de subdistrito (*kecamatan*) y en algunos lugares también a nivel de barrio (*kelurahan*), (8) escuelas primarias. No todas las kampungs mejoradas mediante la KIP recibieron estos ocho componentes.

### La Demanda de Programas Gubernamentales y su Utilización

En los Cuadros 2 a 5 se puede ver que los residentes de kampungs cuentan por lo menos con 18 programas disponibles. Lamentablemente los datos obtenidos de los cuestionarios son incompletos y a veces confusos, en parte debido a la selección de los encuestados y en parte por la diversidad de los programas (con más de un ministerio gubernamental a cargo) y la dificultad, desde el punto de vista del encuestado, de diferenciar un programa de otro. De los servicios disponibles, la mayor demanda es por los servicios de salud y planificación familiar. De manera sorprendente las necesidades económicas, tales como el empleo, no figuran de una manera prominente.

Los datos muestran que los servicios de salud, especialmente de planificación familiar y de inmunización, son los únicos servicios que necesitan todos los grupos de ingresos (Cuadros 4 y 5). Si bien los que ganan menos de IDR 20 000 representaron el 11,5% de los encuestados de hogares en Yakarta, este grupo y sus familias solamente representa el 3,6% de los servicios disponibles. En Ujung Pandang, donde la remuneración es inferior a IDR 20 000 esta remuneración representaba el 10,0% de los encuestados y tomaban el 7,0% de

Cuadro 2. Demanda de servicios de bienestar social y salud en Yakarta.

| Programa | Kampung | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Jelambar | Kayu Manis | Kebon Kosong | Rawa Badak | Total |
| 1. Rehabilitación social | — | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 2. Ayuda en catástrofes | 3 | 1 | 1 | 3 | 8 |
| 3. Orientación social | 1 | 2 | 1 | — | 4 |
| 4. Trabajador comunitario | 1 | — | 2 | — | 3 |
| 5. Orientación para niños delincuentes | — | 1 | — | — | 1 |
| 6. Mejora del papel de las mujeres y planificación familiar | 8 | 4 | — | 1 | 13 |
| 7. PKK[a] | 2 | 6 | 3 | — | 11 |
| 8. Bienestar infantil | 2 | — | — | 1 | 3 |
| 9. *Karang taruna*[b] | 4 | 2 | 2 | 1 | 9 |
| 10. Nutrición | 5 | 2 | — | 4 | 11 |
| 11. Población (planificación familiar) | 6 | 6 | 2 | 3 | 17 |
| 12. Inmunización | 6 | 15 | 8 | 7 | 36 |
| 13. Salud ambiental | 9 | 14 | 8 | 9 | 40 |
| 14. Motivación para adoptar una pequeña familia | 9 | 4 | — | 1 | 14 |
| 15. Anticonceptivos | 9 | 6 | 2 | 7 | 24 |
| 16. Educación no formal | 3 | 2 | 3 | 2 | 10 |
| 17. Caridad religiosa | 1 | 1 | — | 2 | 4 |
| 18. Servicio hospitalario | 2 | — | 1 | 3 | 6 |
| Total | 71 | 67 | 35 | 47 | 220 |

[a]PKK = Movimiento Femenino para el Bienestar Familiar.
[b]*Karang taruna* = Organización juvenil del gobierno.

los servicios disponibles (Cuadro 6). De este modo, los grupos "más pobres" no están recibiendo muchos de los beneficios de estos programas debido a una falta de conocimiento o a la incapacidad del gobierno de informar o llegar hasta los interesados.

La demanda de servicios de otros grupos de ingresos es proporcional a su tamaño. Para determinar si alguno de estos servicios básicos llegan o no a los

Cuadro 3. Demanda de servicios de bienestar social y salud en Ujung Pandang.

| Programa | Kampung | | Total |
|---|---|---|---|
| | Layang | Maccini | |
| 1. Rehabilitación social | 1 | 1 | 2 |
| 2. Ayuda en catástrofes | 3 | 1 | 4 |
| 3. Mejora del papel de las mujeres y planificación familiar | — | 1 | 1 |
| 4. Movimiento Femenino de Bienestar Familiar (PKK) | 1 | 1 | 2 |
| 5. Bienestar infantil | 1 | 1 | 2 |
| 6. Nutrición (*susu, kacang ijo, sayuran*) | 11 | 26 | 37 |
| 7. Población (planificación familiar) | 21 | 17 | 38 |
| 8. Inmunización | 35 | 29 | 64 |
| 9. Salud ambiental | 21 | 26 | 47 |
| 10. Motivación para adoptar una pequeña familia | 1 | 1 | 2 |
| 11. Educación no formal | — | 8 | 8 |
| 12. Caridad religiosa | 2 | — | 2 |
| 13. Servicios de subsidio de bloque | — | 3 | 3 |
| Total | 97 | 115 | 212 |

Cuadro 4. Demanda de servicios de bienestar social y salud según el nivel de ingresos (rupia) en Yakarta.

| Programa | <20000 | 21000–40000 | 41000–60000 | 61000–90000 | >90000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Rehabilitación social | — | 1 | 2 | 2 | 1 | 6 |
| 2. Ayuda en catástrofes | — | 4 | 2 | — | 2 | 8 |
| 3. Orientación social | — | 1 | — | 1 | 2 | 4 |
| 4. Trabajador comunitario | — | — | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 5. Orientación para niños delincuentes | — | — | — | — | 1 | 1 |
| 6. Mejora del papel de mujeres y planificación familiar | — | 2 | 4 | 2 | 5 | 13 |
| 7. PKK[a] | — | 2 | 4 | 2 | 3 | 11 |
| 8. Bienestar infantil | — | 1 | 1 | — | 1 | 3 |
| 9. *Karang taruna*[b] | — | 4 | 3 | 1 | 1 | 9 |
| 10. Nutrición | — | 3 | 4 | 1 | 3 | 11 |
| 11. Población (planificación familiar) | 1 | 4 | 7 | — | 5 | 17 |
| 12. Inmunización | 2 | 10 | 12 | 5 | 7 | 36 |
| 13. Salud ambiental | 2 | 13 | 12 | 6 | 7 | 40 |
| 14. Motivación para adoptar una pequeña familia | 2 | 2 | 3 | 3 | 4 | 14 |
| 15. Anticonceptivos | 1 | 4 | 8 | 3 | 8 | 24 |
| 16. Educación no formal | — | 2 | 1 | 5 | 2 | 10 |
| 17. Caridad religiosa | — | 2 | 2 | — | — | 4 |
| 18. Servicio hospitalario | — | 1 | 2 | — | 3 | 6 |
| Total | 8 | 56 | 68 | 32 | 56 | 220 |

[a]PKK = Movimiento Femenino de Bienestar Familiar.
[b]*Karang taruna* = Organización juvenil del gobierno.

Cuadro 5. Demanda de servicios de bienestar social y salud según el nivel de ingresos (rupia) en Ujung Pandang.

| Programa | <20000 | 21000-40000 | 41000-60000 | 61000-90000 | >90000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Rehabilitación social | 1 | — | — | 1 | — | 2 |
| 2. Ayuda en catástrofes | — | 2 | 1 | — | 1 | 4 |
| 3. Mejora del papel de las mujeres y planificación familiar | — | — | 1 | — | — | 1 |
| 4. Movimiento Femenino de Bienestar Familiar | — | — | 1 | 1 | — | 2 |
| 5. Bienestar infantil | — | — | — | 2 | — | 2 |
| 6. Nutrición | 2 | 17 | 8 | 8 | 2 | 37 |
| 7. Población (planificación familiar) | 2 | 11 | 9 | 15 | 1 | 38 |
| 8. Inmunización | 4 | 23 | 12 | 18 | 7 | 64 |
| 9. Salud ambiental | 3 | 14 | 8 | 14 | 8 | 47 |
| 10. Motivación para adoptar una pequeña familia | — | — | 1 | 1 | — | 2 |
| 11. Educación no formal | 2 | 2 | 3 | 1 | — | 8 |
| 12. Caridad religiosa | 1 | 1 | — | — | — | 2 |
| 13. Servicios de subsidio de bloque | — | 1 | — | 2 | — | 3 |
| Total | 15 | 71 | 44 | 63 | 19 | 212 |

Cuadro 6. Demanda de servicios según grupo de ingresos.

| | Yakarta | | Ujung Pandang | |
|---|---|---|---|---|
| Grupo de Ingresos (IDR) | Muestra (%) | Demanda de servicios (%) | Muestra (%) | Demanda de servicios (%) |
| <20000 | 11,5 | 3,6 | 10,00 | 7,0 |
| 21000-40000 | 25,4 | 25,5 | 36,93 | 33,5 |
| 41000-60000 | 23,5 | 30,9 | 20,0 | 29,8 |
| 61000-90000 | 13,8 | 14,5 | 16,92 | 29,8 |
| >90000 | 20,8 | 25,5 | 10,77 | 8,9 |
| Sin respuesta | 5,0 | — | 5,38 | — |

grupos de bajos ingresos, se esperaría que los grupos de bajos ingresos utilizarían proporcionalmente más servicios que los sectores más ricos de la comunidad. En realidad, los datos indican que los tres grupos de ingresos más elevados utiliza en proporción un porcentaje más alto de servicios.

De los 260 encuestados seleccionados al azar en Yakarta, solamente 11 declararon que un miembro de su hogar era miembro de la PKK (Grupo de Mujeres del Gobierno) y solamente 9 eran miembros del *karang taruna* (grupo juvenil del gobierno). En Ujung Pandang, de 130 encuestados solamente dos afirmaron que un miembro de su hogar era miembro de la PKK y ninguno declaró que los miembros de su hogar eran miembros de *karang taruna*. Respecto a los servicios de educación no formal en Yakarta, solamente 10 encuestados han recibido alguna vez dichos servicios, mientras que en Ujung Pandang solamente 8 encuestados han tomado parte en servicios de educación no formal.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de la gente de las kampungs no parece participar en las diversas actividades. Cuando se les preguntó por

qué no participaban, la mayoría declaró que no estaban interesados, que no eran capaces de participar o bien que no tenían tiempo para participar. De esa información se puede señalar que: (1) menos de la mitad de los residentes de las comunidades kampungs (48,4% de las respuestas) toman parte activa en actividades concebidas para mejorar su condición social y económica; (2) la pobreza estructural que ha atrapado a los grupos de bajos ingresos crea dificultades para éstos al verse involucrados en cualesquiera actividades de servicio concebidas para una amplia gama de grupos de ingresos. Por consiguiente, es apropiado examinar algunos de los factores que podrían explicar por qué los programas del gobierno, en particular, no logran una participación significativa.

En la prestación de sus programas, el gobierno utiliza a las personas que están en una mejor situación y mejor educadas para ayudar a las más pobres y menos educadas. En realidad los grupos de mejor situación económica tienen una percepción y visión diferentes, que difieren en la definición de las necesidades de la comunidad. En consecuencia, los grupos más pobres no disfrutan a menudo de los beneficios de los programas. Por ejemplo, las actividades del grupo de bienestar social familiar, tales como cursos de belleza, decoración de alimentos y maquillaje de la novia, no pueden aplicarse en absoluto a los pobres. Cuando se consultó a las mujeres de los grupos de ingresos inferiores preguntándoseles por qué no podían participar, informaron que no tenían tiempo para dedicarse a estas actividades ya que se encontraban demasiado ocupadas con sus necesidades cotidianas. Declararon asimismo que se sentían inhibidas para tomar parte en estas actividades que, en su opinión, eran "elitistas."

La diversidad que caracteriza a las kampungs plantea problemas prácticos. Utilizando los grupos medianos como canales intermediarios para llegar a los pobres no siempre resulta satisfactorio. Las necesidades de los diferentes grupos de ingresos no se toman en cuenta. Se podría sostener que en una situación donde los fondos son restringidos, sería mejor ser más selectivo en la distribución de los servicios disponibles determinando en primer lugar lo que necesita cada cual.

En la discusión anterior se ha señalado que el contenido de varios programas gubernamentales no ésta relacionado con a las necesidades de una gran sección de las comunidades kampung. Además, hay otro problema que surje en el grupo de las mujeres (PKK) y en el grupo juvenil (*karan taruna*). Una de las tareas principales de estos grupos debería consistir en suministrar conocimientos especializados a mujeres, desertores escolares y jóvenes desempleados para aportar ingresos adicionales a sus familias. Sin embargo, parece que en realidad el núcleo de estos grupos, que han recibido capacitación y educación de diversos organismos gubernamentales, no transfiere su conocimiento a los que lo necesitan. En lugar de ello, utilizan su posición para alcanzar sus propios fines. Lo que ocurre generalmente es que las actividades que realmente beneficiarían a los pobres, desempleados y jóvenes, tales como la capacitación de especialidades, se pierden entre las demás actividades.

Otro de los problemas es que la capacidad de los servicios sociales actuales es limitada. La asistencia prestada al programa de familias pobres, por ejemplo, solamente puede beneficiar a 10–25 familias en cada *kelurahan*, mientras que la demanda de asistencia es mucho mayor. Más aún, las cantidades dispo-

nibles son muy pequeñas y se dan solamente una vez. Lo mismo rige en el caso de suministrar asistencia a huérfanos, ancianos y minusválidos.

Nuestra impresión, a juzgar por las respuestas de los entrevistados, es que muchas de las actividades de la LKMD (K) son marginales. Una de las razones podría consistir en que mucha gente no conoce los tipos de programas disponibles para ellos. Asimismo, los que organizan estas actividades no trabajan muy activamente para difundir la información disponible. En general, se puede afirmar que la LKMD (K) estudiada no funciona de acuerdo al plan, probablemente en razón de que no se estimula a las comunidades a tomar parte activa en los programas.

En general, los programas sociales iniciados por el gobierno no han alcanzado a los grupos socioeconómicos más bajos de las kampungs. Lamentablemente estos grupos forman la mayoría. Por consiguiente, solamente la elite, que forma un pequeño sector de la comunidad, disfruta de muchos programas.

La estrategia de utilizar grupos medianos y superiores de la población de bajos ingresos como grupos-objetivo, sea intencional o no, con la esperanza de que podrían asistir y estimular a la gente más pobre, no parece funcionar. Esto surge del hecho de que las necesidades básicas de estos dos grupos son diferentes, como son su manera de concebir a los programas existentes.

Como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de los servicios solicitados por los residentes de kampung están relacionados con la salud. La comunidad dispone de la mayoría de estos servicios mediante los centros de salud pública. Respecto a los seis centros de salud pública de las kampung estudiadas, se observó lo siguiente. Si bien se suponía que los centros de salud suministrasen una variedad de servicios, en general, solamente realizan una función curativa o una función que toma lugar dentro de los centros de salud, tales como suministrar vacunas de inmunización, remedios, etc. Sus otras funciones, tales como programas de salud escolar e instrucciones sobre salud ambiental, se llevan a cabo sólo incidentalmente.

En las seis kampungs estudiadas, se nos ha informado que, a menudo, estas funciones se llevaban a cabo solamente dos veces por año, debido a fondos insuficientes y a una escasez de trabajadores de campo. Si bien los centros de salud pública llenan una necesidad muy importante, sus actividades son todavía marginales, por lo que su efecto sobre las actitudes de la población respecto a la salud es mínimo.

## Evaluación y Conclusión

(1) La estructura de la *kelurahan*, mediante la cual se suministra la mayoría de los servicios, es tan burocrática que es difícil para una persona de poca educación comprender los procedimientos necesarios para solicitar servicios.

(2) La *lurah* es muy poderosa en lo que respecta a la ejecución de los diferentes programas. La *lurah* asigna fondos, lleva a cabo proyectos y contrata personal. La *lurah* decide asimismo quién recibirá ayuda mediante los diversos servicios. No está claro cuáles son los criterios utilizados para determinar las necesidades y los grupos-objetivos de un programa.

(3) La intención de los programas gubernamentales es de suministrar servicios a nivel comunitario, pero la *lurah* y el personal de la *lurah* a menudo no están suficientemente capacitados para emprender una tarea tan grande y la mayor parte del personal está sobrecargado de trabajo administrativo. En consecuencia, a menudo no tienen tiempo para emprender verdaderas actividades con los residentes de la kampung.

(4) La mayoría de nuestros entrevistados no tomaron parte en muchos de los programas o actividades iniciados por el gobierno. A menudo no sabían que estos programas estaban disponibles y el personal de la *kelurahan* no participaba activamente en la difusión de la información sobre los programas, en parte porque ya estaban sobrecargadas de trabajo. Los datos sugerían que el personal no se reunía con los residentes de la kampung de una manera regular, sino que más bien era la población la que debía dar el primer paso.

(5) El método de utilizar al grupo medio para asistir y orientar a los grupos inferiores, si bien lógica teóricamente, no funciona en la práctica en las kampungs urbanas estudiadas. A menudo, los grupos educados o más ricos utilizaban los fondos disponibles para sus propios fines e interpretaban mal o confundían los objetivos de muchos programas, especialmente en relación a las necesidad de los grupos-objetivo. De esta manera, los grupos más pobres no participan dado que no creen que estas actividades sean relevantes a sus necesidades.

(6) El estudio indicó que las necesidades y problemas que enfrentan cada una de las kampungs eran diferentes. El gobierno simplemente "proporciona" un paquete o conjunto de servicios a todas las kampungs sin tener en cuenta las necesidades específicas de cada kampung. Por consiguiente, es importante que le dé a cada *kelurahan* el derecho de establecer sus propias prioridades.

(7) La mayoría de los programas del gobierno son programas nacionales cuyo objetivo son las comunidades rurales y urbanas. A menudo se conciben en primer lugar teniendo en cuenta a la población rural. Ciertamente existe una diferencia en los dos tipos de comunidades: la población rural es quizá más homogénea que sus contrapartes urbanas (respecto a ingresos, educación, origen, ocupación, etc), pero existe asimismo una estratificación socioeconómica reciente tanto al nivel urbano como al nivel rural. El contenido de muchos programas gubernamentales no refleja esta heterogeneidad. Los programas gubernamentales tienden a menudo a considerar la *kelurahan* como una entidad socioeconómica o cultural, un enfoque que frecuentemente desecha diferencias de clase en la mayoría de las kampungs urbanas, lo que origina diferentes necesidades de acuerdo a los respectivos grupos. Estas diferencias de clases pueden constituir uno de los obstáculos que impiden la participación a todos los niveles de la kampung en actividades organizadas por la *kelurahan*.

(8) Los problemas de los pobres, que tienen un carácter más "económico o social," requieren un período de tiempo más largo para producir resultados concretos y la gente necesita dinero u otro tipo de asistencia para organizar dichas actividades. Es en esta situación donde necesitan mayormente la asistencia del gobierno. Sin embargo, muchos de los servicios suministrados mediante la LKMD (K), que tienen por mira la resolución de problemas en este sector, no funcionan de una manera apropiada.

## Recomendaciones sobre Política

### Alcance y Naturaleza del Programa

La mayoría de los programas del gobierno fueron concebidos teniendo en cuenta a la población rural. Sin embargo, el rápido crecimiento de la población en zonas urbanas, conjuntamente con una estratificación socieoeconómica reciente, significa que el gobierno tendrá que reconocer esta heterogeneidad y crear prioridades para suministrar servicios. Se podría sostener, especialmente en una situación en que los fondos son limitados, que sería mejor ser más selectivo en la distribución de servicios disponibles determinando primero las necesidades de cada cual. Por ejemplo, este estudio reveló que los principales problemas de las kampungs eran el desempleo, la vivienda y el capital. A este respecto, sería mejor que los programas o actividades de la *kelurahan* hiciesen énfasis en los problemas más urgentes.

### Kampung o *Kelurahan* como Totalidad

Como se ha mencionado anteriormente, para una gran cantidad de gente la kampung es el marco social que apoya su supervivencia y bienestar económicos. A este respecto, creemos que cada kelurahan debería establecer sus prioridades de trabajo de acuerdo a las condiciones locales. En virtud del hecho de que la población de cada *kelurahan* en las zonas urbanas es considerable, la *kelurahan* tiene potencial no meramente como zona residencial sino también para desarrollar sectores productivos dentro de su zona. Esto podría realizarse en la industria, el comercio y otros servicios. De esta manera, la *kelurahan* podría brindar oportunidades de empleo a los desempleados, a los jóvenes que han abandonado sus estudios, o a los que tienen muy bajos ingresos. A este efecto, la administración de la *kelurahan* debería proporcionar orientación y educación y dirigir estas actividades productivas.

Se debería desarrollar e intensificar el sector informal, dentro de su área de trabajo, con objeto de incrementar la producción y los servicios y la comercialización de los productos.

### Participación Comunitaria

El estudio reveló que los encuestados no participaron generalmente en actividades de la kampung debido a falta de tiempo, beneficios aparentes, e interés. Por consiguiente, se puede deducir que si las actividades de la kampung tuviesen que suministrar beneficios directos a los miembros interesados, la comunidad tendría un carácter más participatorio. Con la presencia de actividades productivas organizadas en grupos en la kampung, se espera que la parte de la comunidad que requiera mejoras contribuirá a desarrollar el área. De esta manera, la comunidad no solamente desarrollará su área, sino también se beneficiará directamente obteniendo empleo que permitirá a la gente ganarse el sustento para sus familias.

### Actividades Productivas

Se deberían desarrollar actividades productivas como resultado de la iniciativa de los que sienten que tienen necesidades que no pueden satisfacer

por sí solos. Esta gente debería formar un grupo cooperativo para lograr sus objetivos de una manera eficaz, ya que cada miembro experimentará un sentido de pertenencia y el deseo de desarrollar el organismo que han creado.

Las actividades productivas de grupo que pueden desarrollarse se pueden agrupar en tres categorías: (1) las actividades relacionadas con ingresos crecientes, a saber: grupos de producción y grupos comerciales o de servicios; (2) las actividades relacionadas con la mejora del bienestar de la comunidad, tales como construcción, perfeccionamiento, o mantenimiento de viviendas, escuelas, centros comunitarios, mezquitas, iglesias, campos de deporte, senderos, sistemas de drenaje, etc. y (3) las actividades relacionadas con la mejora de la salud de la población tales como grupos de desarrollo de la salud comunitaria, nutrición, planificación familiar, etc.

**Mano de Obra Potencial**

Este estudio ha demostrado que en la construcción de mezquitas, escuelas, sistemas de drenaje, viviendas y campos deportivos es la comunidad la que generalmente suministra la mano de obra. Lo importante es consultar con la comunidad en la planificación de actividades que serán realizadas en colaboración de modo que la población reconozca los beneficios brindados por estas actividades.

**Liderazgo**

Este estudio ha demostrado que las actividades llevadas a cabo en las kampungs urbanas frecuentemente tenían éxito cuando estaban organizadas por las amas de casa. A este respecto, la posibilidad de desarrollar las actividades de las amas de casa en esfuerzos productivos, en particular los que podrían suplementar los ingresos de la familia, podrían también tener éxito. Además, el estudio reveló que, en general, tanto en Jakarta como en Ujung Pandang, las personas más respetadas incluían al jefe RW y al jefe RT. El liderazgo de los jefes RW y RT, que habían residido en las kampungs estudiadas durante 15 años por lo menos, es fiable para movilizar la población local. Los líderes reconocidos de las fuerzas armadas también tienen éxito en movilizar la población, lo mismo que los líderes religiosos locales y los líderes principales más prominentes.

**El Papel de las Mujeres (Amas de Casa)**

El estudio reveló que el papel de las mujeres en las actividades sociales o las que apoyan y suplementan los ingresos de los cónyuges es extremadamente importante. Las mujeres, primordialmente amas de casa en las kampungs urbanas, son generalmente fáciles de movilizar. A este respecto, se requiere un estudio separado para investigar su papel y potencial para mejorar el nivel de vida de sus familias y el bienestar general de la población. Otro punto importante es cómo relacionar las actividades de las amas de casa con los esfuerzos realizados para abordar la delincuencia juvenil que, como lo demuestra este estudio, constituye un grave problema tanto en las kampungs de Jakarta como en las de Ujung Pandang.

## Conclusión

Los resultados del estudio indicaron claramente que existe una gran necesidad de flexibilidad gubernamental para suministrar servicios en las zonas urbanas. Actualmente, el sector muy pobre (el que necesita más ayuda) más que beneficiarse, lleva las de perder con los bien intencionados programas gubernamentales.

Jellinek, L. 1978 Circular migration in Jakarta. Research School of Pacific Studies, Canberra, Australia.

Moir, H.V.J., Wirosarjono, S. 1977. The informal sector in Jakarta. Widyapua, 9–10(I), 49–70.

Papanek, G.F., Dorodjatun, K.J. 1978. The poor of Jakarta. Agricultural Development Council, Singapore University Press, Singapur. Teaching and Research Forum, 13.

Peattie, L. 1980. Anthropological perspective on the concepts of dualism, the informal sector, and marginality in developing urban economies. International Regional Science Review, 5(1), 1–31.

# Líderes, Funcionarios y Ciudadanos en la Prestación de Servicios Urbanos: Estudio Comparativo de Cuatro Localidades en Hong Kong

Lau Siu-kai, Kuan Hsin-chi y Ho Kam-fai

El principal problema político/administrativo que obstaculiza la prestación eficaz de servicios urbanos en Hong Kong es el liderazgo intermedio. El problema se manifiesta específicamente en la incapacidad del liderazgo intermedio existente para conectar el gobierno y la población e integrarse eficazmente en el proceso de prestación de servicios. De esta manera, el sistema de prestación de servicios urbanos en Hong Kong es estructuralmente deficiente y los problemas asociados con el mismo empeorarán si el sistema no se remodela.

Durante las últimas dos décadas, el gobierno ha asumido un papel creciente en la prestación de servicios a una compleja sociedad urbana cuya población, debido a la declinación de las organizaciones sociales tradicionales y a las expectativas crecientes, ha dependido cada vez más del sector público para satisfacer las necesidades de servicio y bienestar. Las demandas sobre el sector público han puesto de relieve recientemente los problemas del trabajo administrativo excesivo, la ineficiencia burocrática, la coordinación inadecuada de programas y ministerios, los recursos insuficientes y el conflicto que existe entre el gobierno y la población respecto a la prestación de servicios. Lamentablemente estos problemas están agravados por el liderazgo social tradicional debilitado de la sociedad china lo que deja tras de sí una gran laguna entre el gobierno, como principal suministrador de servicios y los ciudadanos, como beneficiarios. Debido a esta laguna, persiste la disención entre el gobierno y el público sobre la extensión y urgencia de las necesidades sociales, el alcance y la eficacia del impacto del programa, y la adecuación y distribución de servicios urbanos, creando como secuela problemas políticos que podrían amenazar potencialmente la estabilidad social y política. La debilidad del liderazgo intermedio está relacionada con el carácter no estructurado, esporádico, individualista, aislado y hasta "no comprometido" de las demandas de servicio dirigidas al gobierno, lo que hace que los servicios sean inmanejables. Sin líderes y organizaciones intermediarias que canalicen y acumulen las demandas, los funcionarios del gobierno encuentran cada vez más difícil desarrollar programas de servicio integrado y establecer objetivos que puedan contar con el apoyo y simpatía necesarios. La situación combativa de algunos líderes activistas y de grupos de ciudadanos constituye una evidencia de la situación. Al carecer de un liderazgo vigoroso y activo, le resulta difícil al gobierno movilizar el apoyo de la población para iniciar actividades de autoayuda y asumir algunas tareas paraadmi-

nistrativas en nombre del gobierno, tareas que le aliviarían en algunas de las demandas que se le hacen y establecerían, al mismo tiempo, la infraestructura organizacional social necesaria para que la población administre mejor sus propios asuntos.

El hecho de que el liderazgo tradicional agonizante no haya sido desplazado hasta ahora por un liderazgo moderno activo tiene que ver tanto con el gobierno como con la sociedad china. Como gobierno burocrático colonial, nunca se ha mostrado entusiasta en la promoción de esfuerzos organizacionales entre los gobernados. En términos estrictos, una sociedad atomística conduce a la estabilidad política. La élite china disfruta de una situación especial en el gobierno ya que está compuesta de personas que tienen experiencia profesional o una especialización. Están favorecidos por el gobierno en virtud de sus funciones de asesoramiento y no por su raíz organizacional o popular. La eliminación de la élite china dificulta los esfuerzos que se realizan para reorganizar la sociedad china sobre bases modernas. En la sociedad china la fuerte penetración del sentido familiar, las aspiraciones materiales y los puntos de vista instrumentales hacia esfuerzos conjuntos plantean graves obstáculos a la acción colectiva. Además, la tendencia natural e inexorable del desarrollo social es hacia una mayor individualización, lo que no conduce a la formación organizacional.

Cuando en el proceso de la prestación de servicios, un gobierno burocráticamente bien organizado encuentra una sociedad cuya organización es mínima, la falta de un liderazgo intermedio eficaz se hace sentir agudamente. Si bien el gobierno está adoptando una actitud más tolerante hacia los líderes activistas, todavía necesita emprender mayores esfuerzos para ejercitarse en el liderazgo y estimular la formación de la organización compartiendo con los líderes la información, el poder y otros recursos necesarios para una prestación de servicio participatoria. Los mecanismos participatorios concebidos por el gobierno — comités de ayuda mutua en edificios residenciales, comités de zona a nivel del barrio y juntas de distrito a nivel comunitario — constituyen los mejores pasos iniciales en dicha dirección, y deben ser ampliados.

Lo que en la actualidad se necesita urgentemente en Hong Kong es información sobre los factores esenciales requeridos para establecer un sistema de prestación de servicios más participatoria. Específicamente, una información sobre variables que pudiesen explicar la presencia de líderes activos ocupados en tareas organizacionales sería extremadamente útil para la formulación de políticas. Sin embargo, un gobierno burocrático de tipo monocrático no deja mucha autonomía a funcionarios asignados localmente para iniciar políticas que son específicas de la zona o experimentales en su carácter. Un sentido muy atenuado de identificación comunitaria, así como la escasez de diferencias estratégicas en experimentos organizacionales, culturales e históricos en la población de las diferentes localidades dificultan asimismo la identificación de los diferentes tipos de estructura de liderazgo y la realización. Por consiguiente, para descubrir factores que puedan conducir a un mejor entendimiento de la eficacia del liderazgo, participación ciudadana, respuesta del gobierno, y las conexiones entre las tres partes interesadas en Hong Kong, sería conveniente contar con un concepto de investigación que optimizase las diferencias que existen entre las localidades.

## Las Cuatro Localidade

En el estudio actual, se han seleccionado cuatro localidades que revelan las mayores diferencias unas de las otras. En conjunto, las características generales de las cuatro localidades corroboran el cuadro general de la prestación de servicios urbanos delineado anteriormente para Hong Kong. Sin embargo, las diferencias entre ellas están lejos de ser casuales e insignificantes. Las cuatro localidades seleccionadas son: Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung, y Sai Ying Pun (Fig. 1).

Kwun Tong es básicamente una comunidad industrial que ha surgido después de la Segunda Guerra Mundial. Socioeconómicamente es la localidad más diversificada en la muestra. En 1981 tenía una población total de 611 285 mil habitantes, compuesto por 145 735 viviendas domésticas. Aproximadamente el 26% de la población tenía 14 años de edad o menos, mientras que el 13% tenía 55 años o más. La mayoría de los residentes vivían en viviendas públicas (67,5%). Aproximadamente el 56% de los hogares tenían un ingreso mensual de menos de HKD 3000, mientras que el 2% ganaba más de HKD 10 000.[1] La propiedad de la casa era limitada, siendo dueños de sus pisos solamente el 19,1% de los hogares. Un total de 304 753 personas eran económicamente activas, 63% de las cuales eran obreros que trabajaban en la producción y tareas similares. La característica más distintiva de Kwun Tong es su innovación administrativa. Kwun Tong era el primer distrito urbano que una junta de distrito que constituye un comité de asesoramiento compuesto primordialmente de líderes comunitarios nombrados por el gobierno para ayudar a la administración local. Institucionalmente Kwun Tong es la localidad de la muestra que tiene la estructura administrativa local más "compleja" en el Hong Kong moderno.

Tuen Mun fue planificado por el gobierno en las postrimerías de los años 1970 para constituir un nuevo pueblo industrial, con el fin de suministrar, en última instancia, espacio vital a medio millón de habitantes de los sectores urbanos superpoblados. Dado que se encuentra todavía en la primera etapa de desarrollo, las primeras personas llegadas todavía se están asentando en la nueva comunidad. Los problemas que afligen a la comunidad se ven complicados por el aislamiento geográfico de la región de otras zonas urbanas. La necesidad de trabajar fuera de la comunidad constituye una gran carga para el transporte disponible ya que su suministro ocupa el segundo lugar después de la construcción de viviendas públicas.

En 1981 Tuen Mun tenía 27 782 viviendas y una población total de 126 883 habitantes. Aproximadamente el 57% de los hogares se encontraban en viviendas públicas, mientras que sólo el 22% poseían su propia casa. Comparado con otras localidades de este estudio, la población de Tuen Mun era particularmente joven. Aproximadamente el 36% de la población tenía 14 años de edad o menos y 10% 55 años o más. Aproximadamente el 65% de los hogares tenía un ingreso mensual de menos de HKD 3 000 mientras que el 2% disfruta de ingresos superiores a HKD 10 000. La proporción más grande de jóvenes en Tuen Mun se reflejaba asimismo en el hecho de que el 59% de la población estaba compuesto de personas que buscaban empleo por primera vez. Entre los económicamente activos, la mayoría (58%) estaba empleada como trabajadores en el sector de producción y afines.

[1]Dólares de Hong Kong (HKD) 5,5 = Dólar estadounidense (USD) 1.

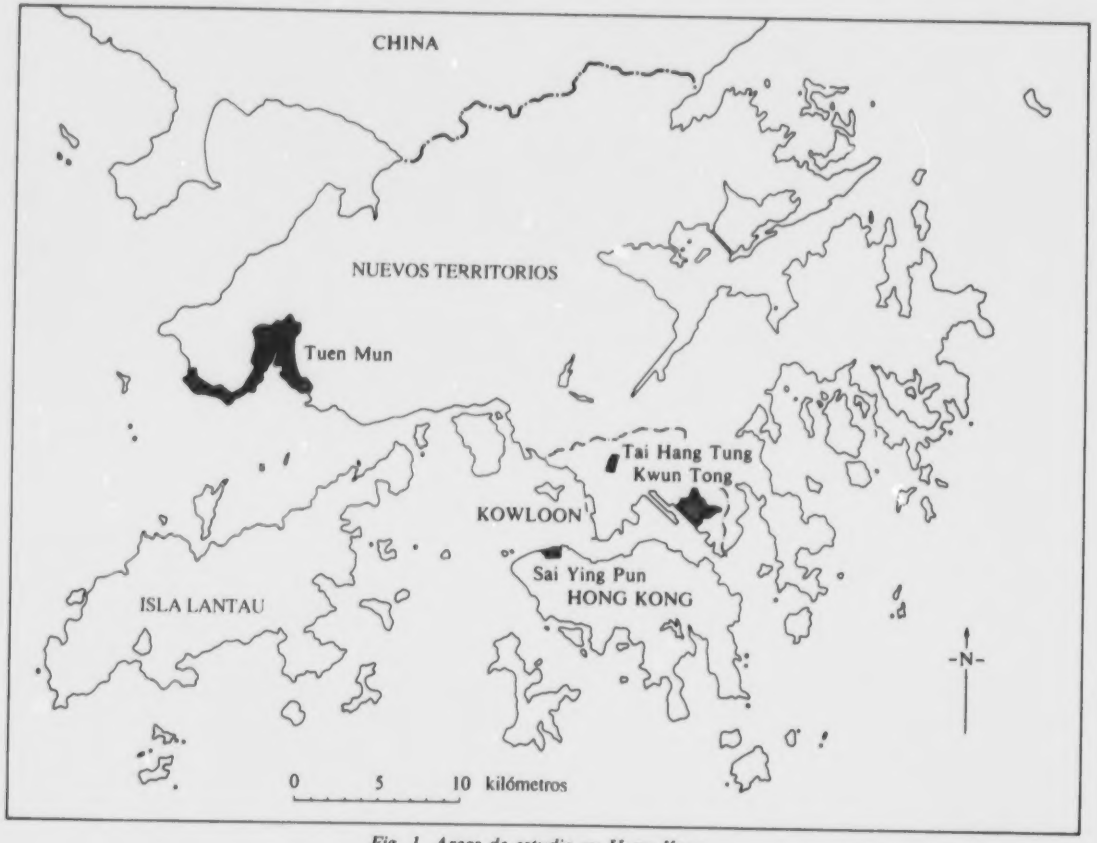


*Fig. 1. Areas de estudio en Hong Kong.*

A pesar de ser relativamente reciente, Tuen Mun tiene uno de los liderazgos locales más viejos y eficaces de Hong Kong. Los líderes locales proceden de las capas de los habitantes originales que vivieron en la zona antes de la transformación de Tuen Mun en una nueva localidad y la afluencia de extranjeros. Si bien los habitantes originales constituyen solamente una pequeña minoría de los habitantes de la región, han estado participando desde hace mucho tiempo en un sistema represontacional concedido por el gobierno a los habitantes originales de las zonas rurales de Hong Kong, llamado los Nuevos Territorios. Si bien tienen meramente carácter de asesores y consultores, los representantes elegidos por los habitantes originales en el transcurso del tiempo pueden ejercitar las habilidades requeridas para tratar con el gobierno. En muchas otras regiones de los Nuevos Territorios, el proceso de rápida urbanización ha causado la declinación del liderazgo rural. Afortunadamente, Tuen Mun tiene la buena fortuna de contar con un liderazgo local activo y entusiasta, que brindado todavía por los habitantes originales. A pesar del hecho de que el estado o la condición representacional de los líderes está basada en una pequeña franquicia, éstos asumen vigorosamente un papel de liderazgo expansivo en la nueva localidad floreciente. Utilizando extensamente su poder político, se promueven a sí mismos como líderes de la comunidad ampliando su electorado y abordando los problemas generales. Hasta la fecha sus esfuerzos han tenido éxito y buen ejemplo de ello es su substancial asociación en la junta de distrito recientemente nombrada.

Comparada con las demás localidades, Tai Hang Tung es una pequeña zona residencial en que domina un grupo de casas públicas relativamente viejas y de baja categoría. En 1981 encontraron alojamiento en la zona un total de 5 165 hogares domésticos, para una población de 25 545 habitantes. Aproximadamente el 79% del espacio dedicado a la vivienda estaba integrado por vivienda pública. Aproximadamente el 20% de la población tenía 14 años de edad o menos, y otro 20% caía en el grupo de 55 años de edad o más. Como las casas públicas estaban diseñadas para grupos de bajos ingresos, no es sorprendente hallar que predominan en las mismas trabajadores manuales calificados y no calificados. Tai Hang Tung puede describirse como un barrio residencial de clase trabajadora homogénea. Sin embargo, difiere de otros barrios similares en la organización y activismo de sus residentes. Tai Hang Tung es conocido por la naturaleza exigente de las organizaciones de sus residentes y el gran éxito de sus tácticas de "protesta." Mediante una sucesión de organizaciones comunitarias y con la ayuda de agentes externos, ha nacido un pequeño grupo de activos líderes comunitarios, que ha ganado el respeto mezclado de envidia de los numerosos líderes locales tradicionales pro-gubernamentales de la región.

De las localidades estudiadas, la comunidad más antigua es Sai Ying Pun; en realidad es una de las más antiguas de Hong Kong. Para un extranjero, Sai Ying Pun debe reflejar la imagen de un barrio plácido y tranquilo. Edificios de apartamentos privados dominan la zona y muchos residentes han estado viviendo allí durante generaciones. Parece que carecen de los importantes problemas sociales que afligen otras zonas de Hong Kong. Todos los habitantes de Sai Ying Pun viven en viviendas privadas. De los 18 199 hogares domésticos que existen allí en 1981, 36% son propietarios de sus viviendas. La estructura de edad de la población de 68 456 habitantes es bastante equilibrada, siendo el 22% de la misma de 14 años de edad o más y el 17% de 55 años de edad

o más. Un estudio de la estructura profesional de Sai Ying Pun revela una comunidad mayormente de baja clase media, de la cual el 21% del sector económicamente activo son empleados o trabajadores afines, 15% trabajadores en ventas y el 16% trabajadores de servicio. Estos trabajadores no manuales han encontrado asimismo entre los mismos un contingente de 12 709 trabajadores manuales (37% de los económicamente activos). Respecto a ingresos, los residentes de Sai Ying Pun no eran ni pobres ni ricos. Aproximadamente el 49% de los hogares tenía un ingreso mensual inferior a HKD 3 000, y solamente el 5% tenían un ingreso de 10 000 o más. A pesar de tener un origen de clase media baja, Sai Ying Pun parece estar rezagada respecto a las otras localidades en actividad de liderazgo y en innovación administrativa. Esta observación puede ser confirmada por la demora de Sai Ying Pun en nombrar su junta de distrito.

Las diferentes características socioeconómicas de las cuatro localidades en este estudio permiten hacer comparaciones entre varias dimensiones significativas, a saber: residencia/industria, vieja/nueva, heterogénea/homogénea, liderazgo activo/liderazgo inactivo, táctica de influencia institucionalizada/tácticas de influencia de "protesta," sector de vivienda pública/sector de vivienda privada, cambio administrativo/falta de cambio administrativo, y barrio de clase media-baja/barrio de clase baja. El hecho de que las dimensiones significativas sobrepasan en mucho los casos necesariamente impide hacer declaraciones definitivas sobre los efectos causales. Sin embargo, dicha concepción de la investigación permite explorar relaciones hipotéticas.

## Concepción de la Investigación y Recopilación de Datos

Así como el enfoque principal de este estudio es el papel de mediador de los líderes locales en el sistema de prestación de servicios urbanos, la tarea primordial consiste en identificar y delinear la red de relaciones que existen entre los funcionarios locales, los líderes locales y los habitantes. Para alcanzar este fin, se ha recopilado información sobre las orientaciones normativas y de comportamiento de los tres grupos de gente, su percepción y evaluación de los papeles de sí mismos y de otros, las maneras de estructurar sus relaciones respecto a los demás, la percepción que tienen de su comunidad, así como la manera de sentirse para con ella, los principales problemas que los afectan, y los esfuerzos colectivos emprendidos para mejorar las condiciones de la comunidad y resolver los problemas de la misma. Los datos deberían revelar los tipos de interacción que existen entre altos funcionarios, líderes y población, así como los factores que subyacen a estos tipos.

A comienzos de 1982 se entrevistó a un grupo de funcionarios y líderes locales de cada pueblo. Para limitar el ámbito del análisis, solamente se seleccionaron para las entrevistas a los funcionarios locales de los cuatro departamentos, y el número de departamentos representados en cada localidad se extendía de 2 a 3. Los departamentos incluidos en cada una de las localidades eran: Oficina del Distrito de la Ciudad, Ministerio de la Vivienda y Ministerio de Bienestar Social.

Dado que Tai Hang Tung y Sai Ying Pun no eran distritos administrativos de escala completa, los funcionarios gubernamentales entrevistados estaban a cargo de jurisdicciones territoriales más grandes. Sin embargo, su atención estaba dirigida a los intereses de este estudio.

La razón fundamental para seleccionar a los departamentos para las entrevistas era, primordialmente, de maximizar las diferencias normativa y de comportamiento entre los funcionarios. Esta tarea tiene por mira evaluar el impacto de las diferentes estructuras e ideas y los marcos de la óptica y del comportamiento administrativos. En virtud del hecho de que están representadas tres tareas — administración de la opinión pública y conflicto, administración profesional y prestación de servicios, y administración rutinaria de viviendas de subsidio — podrán surgir diferentes enfoques para abordar la participación de los líderes y de los ciudadanos.

Debido a que los departamentos con los cuales se ha puesto en contacto habían prestado una cooperación completa, los índices de respuesta eran muy altos: 97% en Kwun Tong, 95% en Tuen Mun, 72% en Tai Hang Tung, y 78% en Sai Ying Pun. Se entrevistaron un total de 143 funcionarios en Kwun Tong, 75 en Tuen Mun, 39 en Tai Hang Tung y 21 en Sai Ying Pun. En cada oficina ministerial local se entrevistaron a funcionarios de toda clase lo que nos permitió trazar un perfil completo de los funcionarios locales.

La definición de un líder local es bastante vaga en Hong Kong y se debe tener cierta discreción para circunscribir el campo de elección de los individuos para fines de entrevista. Teniendo en cuenta los objetivos de la investigación, se entrevistaron primordialmente a los funcionarios a cargo de las asociaciones comunitarias de varias clases y en diferentes niveles territoriales. Dado que la mayoría de estos oficiales participaban en asociaciones iniciadas por el gobierno (comités de ayuda mutua, comités de zona, juntas de distrito), se obtuvo del Ministerio del Interior y de la Administración de los Nuevos Territorios una lista completa de los mismos. Esta lista fue suplementada con los nombres de los líderes locales procedentes de otras fuentes, pero estos nombres formaban una pequeña minoría. En general, se entrevistaron a 73 líderes en Kwun Tong, 34 en Tuen Mun, 26 en Tai Hang Tung, y 58 en Sai Ying Pun, representando índices de respuesta del 73, 71, 87 y 78%, respectivamente.

Los residentes fueron entrevistados en el verano de 1982. Los índices de respuesta de los residentes fueron decepcionantes, confirmando la tendencia de las dificultades crecientes en administrar entrevistas de cuestionario estructurado en el Hong Kong moderno. El marco de muestra utilizado estaba basado en una muestra sistemática del 2% de la lista de hogares preparado por el Ministerio de Censo y Estadística del censo de 1981. En total se realizaron 330 entrevistas en Kwun Tong, 288 en Tuen Mun, 109 en Tai Hang Tung, y 226 en Sai Ying Pun, con el índice de respuesta del 52, 70, 53, y 50% respectivamente. Si se comparan estos índices de respuesta con los índices de respuesta del 60–70% en otros estudios recientes, se verá que son muy bajos.

## Percepción de los Problemas e Identificación de los Factores Responsables para su Solución

Hong Kong sobresale entre los países en desarrollo por su rápido crecimiento económico y sólido sistema familiar. Principalmente por estas razones hasta el momento el sector público ha podido abstenerse de asumir la carga de satisfacer todas las necesidades básicas de la población. Así y todo, la creciente complejidad de una sociedad urbana-industrial crea problemas diferentes de los que afligen a otros países en desarrollo.

En conjunto, porciones substanciales de residentes en las cuatro localidades estaban satisfechos con su ambiente vital: 43% en Kwun Tong, 69% en Tuen Mun, 49% en Tai Hang Tung, y 52% en Sai Ying Pun. Al solicitárseles que comparasen su actual ambiente vital con los ambientes del pasado, una mayoría informó que habían mejorado: 70% en Kwun Tong, 72% en Tuen Mun, 82% en Tai Hang Tung y 56% en Sai Ying Pun.

En este telón de fondo de satisfacción de las condiciones de vida, no es sorprendente notar que al preguntárseles sobre el problema más serio que enfrenta una localidad, los residentes señalan problemas que están más allá de las necesidades (agua potable, alcantarillado y eliminación de la basura, provisión de alimentos, etc.) de la vida urbana (Cuadro 1). Aspiran a una mejora del nivel de vida y a una expansión de las instalaciones urbanas. Hasta cierto punto, la comprensión de los problemas comunitarios por los funcionarios, líderes y residentes tiene similitud, si bien hay suficientes diferencias para que se sospeche que la comunicación que existe entre ellos es inadecuada y que se emplean diferentes criterios para determinar las prioridades. Las similaridades en los antecedentes socioeconómicos de la clase media de funcionarios y líderes podrían haber facilitado la comprensión común de los problemas que enfrenta la comunidad apartándolos del público en general.

Estrechamente ligado a la comprensión de los urgentes problemas comunitarios de la localidad es la evaluación por parte de los residentes de la adecuación de las instalaciones públicas. Si se combinan las respuestas "muy adecuado," "adecuado," y "bastante adecuado," el 35% de los entrevistados en Kwun Tong, 33% en Tuen Mun, 53% en Tai Hang Tung, y 29% en Sai Ying Pun consideran que las instalaciones públicas son adecuadas. En conjunto, una mayoría de residentes expresó su disatisfacción con la disponibilidad de instalaciones públicas en sus zonas. Entre Tai Hang Tung y Sai Ying Pun la diferencia en los niveles de satisfacción era substancial. Había una mayor satisfacción respecto al suministro de bienestar y servicios por el gobierno. Solamente el 33, 53, 29 y 36% de los residentes en Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung, y Sai Ying Pun respectivamente, consideran que el bienestar y los servicios gubernamentales son inadecuados.

Dado que los problemas comunitarios considerados urgentes por los residentes, líderes y oficiales tienden a adquirir un carácter "general" y "de bienes públicos," es casi inevitable que se señale específicamente al gobierno como primordialmente responsable de resolver los problemas. La dependencia respecto al gobierno para abordar los problemas comunitarios es completamente abrumadora. Al preguntarse si los problemas comunitarios podrían ser abordados por los residentes, los que respondieron afirmativamente constituían solamente el 13, 17, 11 y 16% de los encuestados de Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung, y Sai Ying Pun, respectivamente. Esta falta de sentido de la capacidad era casi unánime. En cuanto a las razones existentes para asumir esta actitud, es notable que, en su conjunto se señalaban atributos personales, pero raramente se indicaban factores tales como liderazgo y organización. Los líderes y funcionarios locales señalaron asimismo una dependencia similar respecto al gobierno para abordar los problemas comunitarios. Si bien los líderes locales y los funcionarios de las comunidades dependían del gobierno, básicamente, en la misma medida, los oficiales locales en Sai Ying Pun estaban más dispuestos a ir más allá del gobierno para encontrar las vías adecuadas para

Cuadro 1. Percepción de los problemas comunitarios más urgentes (%).

| | Kwun Tong | | | Tuen Mun | | | Tai Hang Tung | | | Sai Ying Pun | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Líderes | Funcionarios | Residentes | Líderes | Funcionarios | Residentes | Líderes | Funcionarios | Residentes | Líderes | Funcionarios | Residentes |
| Vivienda | 40 | 41 | 15 | — | — | — | 19 | 36 | 15 | 14 | 38 | — |
| Servicios públicos e instalaciones | 23 | 22 | — | 51 | 51 | — | 19 | 28 | — | 52 | 38 | — |
| Bienestar social y mejora | — | — | — | — | 13 | — | 19 | — | — | — | — | — |
| Seguridad pública | — | 17 | 18 | — | — | — | — | — | — | 10 | — | — |
| Desarrollo industrial y económico | — | — | — | — | 16 | — | — | — | — | — | — | — |
| Transporte | — | — | 27 | — | — | 55 | — | — | — | — | — | 31 |
| Servicios médicos y de salud | — | — | — | — | — | 16 | — | — | 18 | — | — | — |
| Cultura, esparcimiento y deportes | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 12 |

Nota: Para los líderes y funcionarios el transporte está incluido bajo el rubro "servicios públicos e instalaciones."

resolver los problemas comunitarios. Esta anomalía constituye primordialmente el resultado de la falta de funcionarios de vivienda más "orientados hacia una rutina en el área" y, por tanto, orientados hacia el gobierno.

Considerando la naturaleza de los problemas comunitarios, la prominencia del gobierno como solucionador de problemas es fácil de comprender. Sin embargo, resulta difícil comprender por qué el gobierno figura asimismo prominentemente como el organismo que ha de resolver los problemas familiares — ya que los encuestados citan el modo de vida y las necesidades financieras con la mayor frecuencia como problemas familiares urgentes. Entre los encuestados que informaron sobre la frecuencia de los problemas familiares, el individuo, la familia y el gobierno constituían los tres factores más frecuentemente citados para resolver los problemas, en primer lugar el gobierno. En cuanto a si los solucionadores de problemas habían realizado esfuerzos para abordar los problemas familiares, una porción bastante grande de encuestados respondió afirmativamente: 49% en Kwun Tong, 48% en Tuen Mun, 47% en Tai Hang Tung, y 29% en Sai Ying Pun. Nuevamente Sai Ying Pun se destacó como el que menos podía resolver sus problemas.

Es evidente que aunque los problemas comunitarios y familiares eran prevalentes en las cuatro localidades, los residentes carecían generalmente de la capacidad para tomar estos problemas en sus propias manos. En lugar de ello se dirigieron al gobierno para solicitar ayuda y lo consideraban responsable en su cometido. Superficialmente al menos las localidades industriales tendían a recibir una mayor atención de parte del gobierno. Sin embargo, más importante aún, las localidades que supuestamente tenían más líderes activos veían un mayor esfuerzo de parte del gobierno para mejorar la comunidad y las condiciones familiares. Si bien Kwun Tong tenía un liderazgo menos activo que Tuen Mun y Tai Hang Tung, podía, en cierto grado, inducir al gobierno a actuar mediante sus mecanismos consultores institucionalizados. Sin un liderazgo activo y un sistema de asesoramiento avanzado, los residentes en Sai Ying Pun quedaban de lo más frustrados y recibían la menor atención de parte del gobierno.

## Utilización de Servicios Públicos y Privados

En virtud de la prevalencia de los problemas comunitarios y familiares, la escasez de instalaciones públicas y el suministro inadecuado de bienestar y servicios por parte del gobierno, es de lo más sorprendente que los encuestados raramente se hayan aprovechado de los servicios suministrados por los sectores público y voluntario. Tampoco suplementaron sus limitados recursos tomando préstamos de sus parientes y amigos. Solamente un número excesivamente pequeño de encuestados se había puesto en contacto con los ministerios gubernamentales para obtener ayuda. De manera similar, se están infrautilizando las asociaciones voluntarias y organismos públicos, tales como la Asociación Kaifong (asociación del barrio), comité de ayuda mutua, organización de bienestar voluntario, consejo urbano, comité rural, y junta de distrito.

El escaso significado de los parientes íntimos como fuente de ayuda se puede atribuir parcialmente a la naturaleza cambiante de los problemas que afectan a la población. Es cierto que cuando se trata de problemas generales en toda la comunidad, los amigos y los parientes no son relevantes. En cambio, los ser-

vicios de amigos y parientes, son esenciales cuando se trata de necesidades básicas para sobrevivir en el sector urbano. Como los encuestados ya han pasado la etapa de luchar por la mera subsistencia, el hecho de depender de los parientes más cercanos ya no es importante. ¿Por qué entonces los encuestados no utilizan más extensamente los servicios y recursos del gobierno, las organizaciones públicas y las organizaciones voluntarias? La razón es probablemente la falta general de organización y liderazgo de la población. Los pocos encuestados que se han puesto en contacto con dichos organismos lo hicieron buscando ingresos triviales y no como grupo de presión para obtener cambios en las condiciones sociales.

## Perfil de Funcionarios Locales

Las funciones gubernamentales en Hong Kong son llevadas a cabo como una burocracia sólidamente organizada y centralizada a la cabeza de la cual se encuentran primariamente funcionarios expatriados. En el transcurso de los años los funcionarios del gobierno han desarrollado un conjunto de procedimientos administrativos estandarizados, formalizados y diferentes para llevar a cabo sus tareas públicas. El contenido de estos procedimientos tiene una gran deuda con procedimientos anteriores, experiencia pasada, directivas de superiores y búsqueda de eficiencia, pero raramente con la presión política de la sociedad. La responsabilidad de los oficiales individuales se logra principalmente por medios internos: jerarquía burocrática, reglamentos de control de la calidad estrechos pero claros, y un control presupuestario vigilante. Especialmente en las últimas dos décadas la burocracia ha sido criticada por su rigidez, falta de respuesta, inquietud insuficiente para los objetivos del programa y el énfasis excesivo puesto sobre el "valor del dinero" como medida de prioridades.

En este marco político/administrativo, la distancia entre el gobierno y la población se está haciendo cada vez más grande. Este problema no está aliviado por los gobiernos locales que están más cerca de la población, porque simplemente no existen. Solamente en los últimos años se han realizado esfuerzos para descentralizar la burocracia mediante el establecimiento de oficinas regionales y de distrito en toda la colonia. Sin embargo, todavía se niega a los oficiales enviados a las localidades importantes las facultades necesarias para la formulación de decisiones o autonomía financiera. Además el objetivo de acortar la distancia entre los funcionarios y la población se ve coartado por la constante rotación de los funcionarios que han sido asignados a las zonas locales.

La renuencia del gobierno a establecer una relación más estable y duradera entre los funcionarios y la población en las localidades se puede explicar de varias maneras. Ante todo, para el gobierno colonial es un imperativo político gobernar en un ambiente despolitizado. El miedo de la turbulencia política siempre está presente en la mente de los funcionarios de más alto rango. Para mantener su gobierno, la burocracia necesita estar unida, ser coherente y estar libre de conflictos. La designación de funcionarios locales "permanentes" que atienden a las demandas locales tendrá efectos indeseables: posibilidad de corrupción, conflicto entre funcionarios e intereses locales, luchas burocráticas internas entre los funcionarios que pretenden representar a los diversos electorados locales, erosión del poder central y la "doble" lealtad entre fun-

cionarios de toda clase. En tal caso no se puede impedir por más tiempo un ambiente políticamente turbulento.

En este contexto es comprensible que la mayoría de los funcionarios de la muestra hayan trabajado en las localidades menos de 5 años: 91% en Kwun Tong, 88% en Tuen Mun, 90% en Tai Hang Tung, y 82% en Sai Ying Pun. Muchos de estos funcionarios esperaban ser reasignados a otras oficinas o localidades a su debido tiempo.

Entre los funcionarios que respondieron, se puede observar un sentido relativamente alto de satisfacción de sí mismos y espíritu de equipo. Muchos no aceptarían ofertas de trabajo del sector privado y la mayoría estaba satisfecho con su empleo en el gobierno. Las relaciones entre los oficiales de diversas jerarquías eran buenas.

En sus orientaciones de valor constituían un grupo homogéneo, demostrando el éxito de la socialización del servicio interno para inculcar una cultura administrativa común a los oficiales. El Cuadro 2 presenta la respuesta de los funcionarios a las preguntas concebidas para medir sus valores respecto a autoridad, estilo de formulación de decisiones, participación, localismo, propensión a la acción, cambio y responsabilidad. Se pueden hacer varias observaciones en base a los resultados. En primer lugar, el elitismo es claramente visible en la óptica de los encuestados, lo que conduce a un énfasis sobre el juicio independiente que no se ve obstaculizado por los deseos fugaces y caprichosos del pueblo. En segundo lugar, existe una tendencia moderada a adaptar diversos intereses y, de esta manera, un buen grado de tolerancia para que la gente diga lo que piensa. Sin embargo, la responsabilidad de parte del gobierno no significa actuar de acuerdo con las demandas populares. En tercer lugar, existe una vacilación para participar en empresas arriesgadas; sin embargo, en algunas circunstancias, se siente que cambios moderados son necesarios. Finalmente, el sentido del localismo es bajo. Se puede presumir sin riesgo de caer en error que, en la mente de los funcionarios, los intereses "generales" deben primar sobre los intereses locales. En una palabra, los funcionarios están cansados del papel de guardián desempeñado por el gobierno, celosos de su autonomía respecto a la formulación de decisiones, sensibles en un grado limitado respecto a la participación ciudadana, y compartiendo sentimientos cosmopolitas.

Sin embargo, la homogeneidad de la cultura administrativa no excluye necesariamente diferencias menores en la perspectiva y comportamiento de los funcionarios. Los funcionarios enviados a las zonas residenciales más homogéneas (Tai Hang Tung y Sai Ying Pun) no se sentirán tan inclinados a pensar que los reglamentos ministeriales no son aplicables a las condiciones locales. Obviamente el ambiente más heterogéneo en las zonas industriales plantea problemas más desafiantes a la aplicación de los reglamentos y órdenes estándar. Específicamente la porción de funcionarios que opinaba que los reglamentos ministeriales eran inapropiados para las condiciones locales eran de 48, 43, 31 y 10% en Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung, y Sai Ying Pun, respectivamente.

Los funcionarios difieren en la comprensión de lo adecuado que es su facultad de toma de decisiones a nivel local. En Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung y Sai Ying Pun, el 57, 35, 51, y 57%, respectivamente, de los encuestados consideraron que sus facultades de toma de decisiones era adecuada. El punto

que debe ponerse de relieve aquí es que en zonas con líderes menos activos y seguros, la sensación de falta de poder es menos evidente.

Se pueden discernir asimismo algunas diferencias en las orientaciones de valor de los funcionarios locales. Los funcionarios de Sai Ying Pun simpatizan más con la participación ciudadana, pero, al mismo tiempo, se preocupan asimismo más de mantener la independencia del gobierno en la toma de decisiones y el liderazgo. En conjunto, los funcionarios se destacan por una actitud paternalista iluminada. En cambio, los oficiales de Tai Hang Tung están más inclinados al compromiso para evitar conflictos con la población. Como los funcionarios de Tuen Mun, los funcionarios de Tai Hang Tung se oponen más a preservar la armonía al precio de resolver los conflictos y están más inclinados a una toma de decisiones rápida. Los funcionarios de las zonas industriales (Kwun Tong y Tuen Mun) están menos inclinados a las formas innovadoras de manejar los asuntos públicos, probablemente por el impacto variable de las innovaciones sobre comunidades heterogéneas.

De esta manera diferentes marcos comunitarios tienden a originar modificaciones en las características de evaluación y de comportamiento de los funcionarios. En el mejor de los casos, lo que los funcionarios llevarán a cabo es inyectar cierto grado de flexibilidad en el proceso de la aplicación de las reglas, pero aún en este respecto su autonomía está circunscrita.

## Perfil de los Líderes Locales

Comparados con los funcionarios y residentes locales, los líderes en las cuatro localidades exhiben contrastes más sistemáticos. A grandes rasgos, se pueden distinguir cuatro tipos de líderes locales, a saber: (1) un liderazgo moderadamente activo en Kwun Tong, enmarcado en un sistema de asesoramiento local más experimentado; (2) un liderazgo activo y afirmativo en Tuen Mun, basado en gran parte sobre personalidades individuales educadas en acciones de realización de demandas; (3) un liderazgo activo y afirmativo en Tai Hang Tung, sostenido por organizaciones residenciales inducidas externamente y nutridas en la "protesta" y otros tipos de confrontación, y (4) un liderazgo inactivo en Sai Ying Pun.

Los líderes de todas las cuatro zonas participaron en asociaciones voluntarias y la mayoría fueron oficiales a cargo (81% en Kwun Tong, 80% en Tuen Mun, 77% en Tai Hang Tung y 78% en Sai Ying Pun). Debemos subrayar que la mayoría de estas organizaciones comunitarias voluntarias eran ineficaces e insignificantes. Las relaciones interorganizacionales eran casi inexistentes y su nivel de actividad bajo. Para la mayoría de los líderes el problema de la competencia o cooperación entre las organizaciones sencillamente no se planteó. En realidad, la mayoría de los líderes se asociaron a menos de dos asociaciones voluntarias. De esta manera el término activo se aplica solamente a un pequeño número de líderes y organizaciones. En su conjunto los líderes inactivos son la mayoría.

Para determinar la estructura de liderazgo se solicitó a los encuestados que diesen los nombres de los líderes de su comunidad. La mayoría de los encuestados pudieron dar nombres individuales. Sin embargo, debido al gran número de nombres mencionados, es dudoso que existiesen líderes locales prominentes

Cuadro 2. Orientación valorativa de funcionarios locales (porcentaje de encuestados que han estado de acuerdo o muy de acuerdo con las declaraciones que siguen).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| *Identificación de valor* | | | | |
| Para hacer progresar sus intereses, es esencial que los ciudadanos puedan elegir representantes para supervisar el gobierno. | 73 | 76 | 74 | 91 |
| Aun cuando el desarrollo económico de Hong Kong se demore de esta manera, sigue siendo útil para el gobierno suministrar más servicios sociales. | 46 | 52 | 54 | 43 |
| Si se permite a los empleados públicos criticar al gobierno abiertamente, mejorará su rendimiento administrativo. | 36 | 35 | 49 | 52 |
| *Estilo de la toma de decisiones* | | | | |
| Si el público está en desacuerdo con las políticas del gobierno, debería descartarlas. | 28 | 24 | 33 | 19 |
| El gobierno no debería tratar de satisfacer a todo el mundo. Debería actuar a conciencia y no debería preocuparse de que algunas personas poderosas de la sociedad se ofendan por ello. | 92 | 84 | 77 | 86 |
| *Orientación del conflicto* | | | | |
| Es más importante conservar la armonía social que realizar exitosamente las políticas públicas. | 56 | 48 | 46 | 57 |
| *Actitud hacia la participación ciudadana* | | | | |
| Los problemas de las sociedades modernas son demasiado complicados; por consiguiente, sólo deberían discutirse públicamente los problemas sencillos. | 25 | 19 | 15 | 19 |
| Es importante dejar a los ciudadanos expresar sus opiniones antes de que se decidan las políticas, aun cuando al hacerlo así demore el proceso de la toma de decisiones. | 77 | 80 | 77 | 81 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Solamente deberían participar en el proceso de la formulación de políticas los que tienen una buena idea de los problemas pertinentes. | 64 | 69 | 44 | 62 |
| *Localismo* | | | | |
| Aun cuando los asuntos relativos a Hong Kong en su conjunto sean importantes, deberíamos ocuparnos meramente de problemas de la localidad donde trabajamos. | 47 | 55 | 36 | 48 |
| Las cosas que son beneficiosas para la localidad en que trabajo deben beneficiar también a Hong Kong en su conjunto. | 13 | 20 | 21 | 19 |
| *Tendencias de la acción* | | | | |
| Aun cuando sea un asunto trivial, me gusta analizarlo a fondo antes de tomar una acción. | 72 | 76 | 64 | 81 |
| La toma de decisiones sobre problemas importantes debe ser rápida, aun cuando el hacerlo así resulte en algunas consecuencias indeseables. | 27 | 44 | 31 | 29 |
| *Orientación del cambio* | | | | |
| Una sociedad no debería adoptar nuevos programas que obstaculicen los modos de realizar las tareas. | 15 | 20 | 10 | 5 |
| Los que siempre expresan su falta de satisfacción con los arreglos existentes habitualmente olvidan que las nuevas maneras de realizar las cosas conllevan la posibilidad de crear consecuencias aún peores. | 63 | 59 | 46 | 52 |
| *Sentido de responsabilidad* | | | | |
| Los empleados públicos no deberían actuar contra su sentido de probidad, aun cuando esto signifique perder el empleo. | 48 | 60 | 54 | 43 |
| Los empleados públicos tienen la responsabilidad de actuar de acuerdo a la opinión pública, aun cuando consideren que la misma sea errónea. | 6 | 9 | 8 | 38 |

Cuadro 3. Orientaciónes valorativa de los líderes locales (porcentaje de encuestados que estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con las declaraciones que siguen).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| *Identificación de valor* | | | | |
| "La obediencia y el respeto de la autoridad" son virtudes que deberían aprender todos los niños. | 59 | 43 | 77 | 74 |
| Para que sus intereses progresen, es esencial que se permita a los ciudadanos elegir representantes para supervisar al gobierno. | 86 | 97 | 100 | 90 |
| Aun cuando el desarrollo económico de Hong Kong se demore de esta manera, sigue siendo valioso para el gobierno suministrar más servicios sociales. | 78 | 83 | 96 | 85 |
| *Estilo de la toma de decisiones* | | | | |
| Si el público se opone a las políticas del gobierno, debería descartarlas. | 51 | 46 | 61 | 55 |
| El gobierno no debería tratar de satisfacer a todos. Debería actuar a conciencia y no debería preocuparse de que algunas personas poderosas de la sociedad puedan ofenderse por ello. | 75 | 89 | 77 | 83 |
| Las políticas públicas deberían armonizar, en lo posible, con los diversos intereses en conflicto. | 85 | 94 | 81 | 86 |
| *Orientación del conflicto* | | | | |
| Es más importante conservar la armonía social que realizar exitosamente las políticas públicas. | 67 | 66 | 88 | 86 |
| Un buen gobierno debería evitar proponer políticas que conduzcan a conflictos entre ciudadanos, aun cuando dichas políticas sean importantes para la sociedad en su conjunto. | 47 | 31 | 46 | 36 |
| Los ciudadanos de Hong Kong trabajan cada vez más activamente en la presión de demandas al gobierno para satisfacer sus intereses y defender sus derechos. Este es un fenómeno positivo. | 71 | 86 | 65 | 64 |
| *Actitud hacia la participación ciudadana* | | | | |
| Los problemas de las sociedades modernas son demasiado complicados; por consiguiente, sólo deberían discutirse públicamente los problemas sencillos | 41 | 20 | 42 | 38 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Es importante y vale la pena dejar a todos los ciudadanos expresar sus opiniones antes de que se decidan las políticas públicas, aun cuando el hacerlo así signifique un tiempo adicional para finalizar las decisiones. | 90 | 86 | 82 | 79 |
| Solamente deberían participar en el proceso de la formulación de políticas los que tienen una buena idea de los problemas pertinentes. | 62 | 57 | 81 | 64 |
| *Localismo* | | | | |
| Aun cuando los asuntos relativos a Hong Kong en su conjunto sean importantes, primeramente deberíamos abordar los problemas de la localidad a la que pertenecemos. | 62 | 54 | 69 | 60 |
| Las cosas que son beneficiosas para la localidad a la que pertenezco deberían beneficiar también a Hong Kong en su conjunto. | 53 | 26 | 50 | 52 |
| *Tendencias de acción* | | | | |
| Aun en asuntos triviales me gustaría analizar las cosas a fondo antes de tomar una decisión. | 88 | 74 | 89 | 83 |
| La toma de decisiones sobre problemas importantes debe ser rápida, aun cuando el hacerlo así resulte en algunas consecuencias indeseables. | 37 | 37 | 62 | 45 |
| *Orientación del cambio* | | | | |
| Una sociedad no debería adoptar un nuevo programa que trastorne los modos establecidos de realizar las tareas. | 29 | 43 | 39 | 47 |
| Los que siempre expresan su falta de satisfacción con los arreglos existentes habituales olvidan que las nuevas maneras de realizar las cosas conllevan la posibilidad de crear consecuencias aun peores. | 41 | 60 | 39 | 52 |
| *Sentido de la responsabilidad* | | | | |
| Los líderes comunales no deben actuar contra su sentido de lo correcto, incluso si ello implica perder su liderazgo. | 75 | 89 | 81 | 85 |
| Los líderes comunales tienen la responsabilidad de actuar de acuerdo con la opinión pública, incluso si la consideran equivocada | 12 | 6 | 19 | 26 |
| Los buenos líderes comunales convencerían primero a sus oponentes antes de actuar en problemas controversiales. | 81 | 74 | 65 | 78 |

y bien establecidos (17 en Kwun Tong, 16 en Tuen Mun, 10 en Tai Hang Tung y 12 en Sai Ying Pun). Esta observación está confirmada por el hecho de que, excepto en Tuen Mun, los nombres mencionados más frecuentemente en cada localidad sólo fueron mencionados por unos pocos encuestados. Una gran porción de oficiales pudieron también nombrar a líderes locales, pero básicamente surgió el mismo tipo de respuestas. Respecto a los residentes, la mayoría no pudo informar los nombres de líderes locales. A juzgar por la capacidad algo mejor de los funcionarios locales para recordar los nombres de los líderes, el liderazgo local parece ser más un fenómeno administrativo que un fenómeno social. Los líderes estaban más familiarizados con aditamentos a la estructura administrativa dados deliberadamente por el gobierno que con los resultados espontáneos de organizaciones comunitarias y las necesidades populares.

Las orientaciones de valor de los líderes locales pueden describirse comparándolas con las de los oficiales locales. Las respuestas a una serie de preguntas similares a las dadas a oficiales locales están registradas en el Cuadro 3.

Comparado con oficiales locales, los líderes locales son más autoritarios, más elitistas y menos audaces en las innovaciones de política. Dan más énfasis a la armonía social y a la armonización de intereses en conflicto. Expresan sentimientos más localistas y son más tolerantes respecto a un público exigente. Desean contar con más bienestar y servicios, pero dependen del gobierno para su suministro. En su conjunto, muchos de los líderes son inactivos y dependientes.

Sin embargo, se pueden discernir diferencias en orientaciones de valor entre los líderes de las diversas localidades. Dado que estas variaciones son bastante sistemáticas, sirven para iluminar las condiciones que facilitan o impiden la aparición de líderes activos.

Los líderes de las zonas residenciales (Tai Hang Tung y Sai Ying Pun) son más autoritarios que los líderes de las comunidades industriales (Kwun Tong y Tuen Mun). Están más dispuestos a que el gobierno desarte las nuevas políticas que crearían oposición por parte de la sociedad. Desean que el gobierno les suministre más bienestar y servicios. Son menos tolerantes de las tácticas no tradicionales utilizadas para influir en las políticas gubernamentales. Son más enfáticas respecto al derecho de los líderes de ejercer un juicio independiente en nombre de la población.

Entre las zonas residenciales (Tai Hang Tung y Sai Ying Pun), algunas diferencias en la orientación del liderazgo son también evidentes. Los líderes de Tai Hang Tung están dispuestos a permitir al público expresar sus opiniones, pero son también más elitistas en el sentido de que admiten solamente a aquellos que tienen la información y pericia apropiados para tomar parte en el proceso de la toma de decisiones. Los sentimientos localistas son más fuertes en Tai Hang Tung, y allí los líderes se sienten inclinados a tomar una acción rápida y están menos dispuestos a esperar que se gane la voluntad de la oposición.

Al comparar las dos comunidades industriales (Tuen Mun y Kwun Tong), es difícil eludir las diferencias de los líderes de Tuen Mun. Como resultado de la existencia de fuentes de conflicto más potenciales en una nueva localidad, el papel del gobierno como árbitro entre los intereses en conflicto es evidente. En estas circunstancias, el mayor deseo de los líderes de Tuen Mun de contar con un gobierno independiente capaz de armonizar diversos intereses tiene sen-

tido. Esta conciencia del conflicto de los líderes de Tuen Mun está reflejada asimismo en su mayor insistencia sobre la decisión del gobierno de no realizar políticas socialmente divisivas. Sin embargo, una conclusión sorprendente es que, a pesar del aislamiento geográfico de Tuen Mun, sus líderes muestran el sentido más débil de localismo. Este puede ser el resultado del reciente desarrollo de la nueva ciudad y del corto período en que muchos de los líderes han residido en la misma. La edad de los líderes podría ser asimismo un factor. Al contar con el liderazgo más joven (54% de los líderes tenían menos de 40 años) de las cuatro localidades, es natural que Tuen Mun muestre una perspectiva más cosmopolita.

## Perfil de los Residentes

Al estudiar a los residentes, se concretó la atención en las relaciones sociales y el modo en que la población comprende los asuntos comunitarios y participa en ellos.

Los residentes son tanto pasivos como no participantes. Las desemejanzas encontradas en los cuatro grupos de líderes no están traducidas para hacer un paralelo de desemejanzas entre los residentes. Si bien se disciernen algunas diferencias en las actitudes, pocas diferencias existen concretamente en el comportamiento participatorio. Parece que el liderazgo activo en Hong Kong todavía debe llegar a un punto que pueda conducir a actividades participatorias.

Pocos residentes de las localidades están orgullosos de sus comunidades. El orgullo comunitario fue sentido solamente por el 33% de los encuestados en Kwun Tong, 51% en Tuen Mun, 39% en Tai Hang Tung y 37% en Sai Ying Pun. Su interés por los asuntos locales era generalmente escaso. Los que sostenían tener gran interés en los asuntos locales representaron el 42% de los encuestados en Kwun Tong, 45% en Tuen Mun, 32% en Tai Hang Tung, y 41% en Sai Ying Pun. Todavía menos fueron los encuestados que discutieron los asuntos locales con otros: 44% en Kwun Tong, 46% en Tuen Mun, 24% en Tai Hang Tung, y 27% en Sai Ying Pun. Vale la pena hacer notar que la gente de las zonas residenciales estaba menos interesada en los asuntos locales que sus contrapartes de las zonas industriales. Para obtener información sobre asuntos locales los residentes dependían de los medios de difusión: 56% en Kwun Tong, 43% en Tuen Mun, 16% en Tai Hang Tung y 42% en Sai Ying Pun. En contraste, el 10% de los encuestados en Tuen Mun y el 18% en Tai Hang Tung han citado a sus vecinos como fuente de información local. Otro 10% de los residentes de Tai Hang Tung dependía de los líderes y organizaciones de la comunidad para la información. De esta manera, en las dos zonas donde se encontraron más líderes activos, el predominio de los medios de difusión era reducido. Sin embargo, el papel del liderazgo local no había sido suficientemente promovido. Dado que la prensa local de Hong Kong se encuentra todavía en su infancia y la televisión no presta mucha atención a los asuntos locales, el papel de los medios de difusión como transmisores de información local es limitado.

Los encuestados están bien integrados en pequeñas redes sociales. Aproximadamente el 57% de los encuestados en Kwun Tong, 44% en Tuen Mun, 51% en Tai Hang Tung y 69% en Sai Ying Pun tienen tres o más amigos y parientes

en sus comunidades. Aproximadamente el 43% de los encuestados en Kwun Tong, 29% en Tuen Mun, 37% en Tai Hang Tung, y 43% en Sai Ying Pun tenían más de 10 amigos íntimos en sus localidades. En cuanto a visitar a parientes y amigos fuera de la comunidad, 35% de los encuestados en Kwun Tong, 59% en Tuen Mun, 49% en Tai Hang Tung y 50% en Sai Ying Pun han indicado que hicieron dichas visitas con un intervalo de algunas semanas. Las relaciones entre los vecinos eran buenas en todas las localidades y las interacciones entre aquellos eran frecuentes. Los residentes en Tuen Mun y Tai Hang Tung tendieron a tener relaciones más íntimas con sus vecinos que los residentes en Kwun Tong y Sai Ying Pun. Un énfasis mayor sobre los lazos no primarios con los vecinos conduce a una mayor comprensión de la acción colectiva, que a su vez sostendrá un liderazgo activo. Esta hipótesis está corroborada por los siguientes datos:

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Contacto directo con un funcionario | 40% | 31% | 31% | 50% |
| Emprende acción colectiva con otros | 34% | 43% | 45% | 26% |

La predilección algo más colectivista de los residentes de Tuen Mun y de Tai Hang Tung no significa que sean más dependientes del gobierno para abordar los problemas comunitarios. Esto está reflejado en las respuestas a la pregunta de cuál es la mejor manera de resolver los problemas comunitarios.

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Expandir las actividades gubernamentales | 56% | 49% | 46% | 39% |
| Movilizar y organizar a los residentes | 17% | 24% | 26% | 13% |

No hubo parelelo entre las diferencias de actitud y los logros de comportamiento. Si bien el 40% de los encuestados en Kwun Tong sabía sobre los esfuerzos organizados que se han efectuado para mejorar las condiciones de vida de la zona, solamente el 22% participó en los mismos. Las cifras correspondientes para las otras localidades fueron: 38 y 25% en Tuen Mun, 46 y 16% en Tai Hang Tung, y 14 y 16% en Sai Ying Pun. En realidad, la principal división aquí es entre las comunidades industriales más activas y las comunidades residenciales menos activas. Se notará que las clases de esfuerzos organizados mencionados por los encuestados eran triviales, de pequeña escala y de corta duración. Exigían un mínimo de tiempo y energía por parte de los participantes.

## Relaciones entre Funcionarios, Líderes y Residentes

Con el fin de comprender las relaciones tripartitas que existen, los funcionarios, líderes y residentes en las cuatro localidades, se deben sondear las actitudes y evaluaciones de cada grupo para con los otros dos, así como la estructura de las relaciones. En el proceso se notarán posibles discrepancias en los informes de cada par de grupos que podrían afectar su interacción.

**Relación entre Funcionarios y Líderes**

Los funcionarios y líderes locales mantienen una relación cordial pero distante. Cada grupo tiene para con el otro cierto respeto, pero en la relación se puede detectar un hilo de instrumentalismo. La mayoría de las veces los líderes locales se ponen en contacto con los funcionarios como individuos y raramente recurren a una confrontación colectiva. Los líderes solamente están integrados en las actividades administrativas y en el proceso de toma de decisiones de una manera vaga o sin cohesión. Los funcionarios tienden a tener opiniones más favorables de los líderes que las que éstos tienen de sí mismos.

Desde la perspectiva de los funcionarios locales, el criterio más importante de un buen liderazgo es el interés por la causa pública. Este rasgo fue identificado por 30% de los oficiales Kwun Tong, 41% en Tuen Mun, 41% en Tai Hang Tung y 39% en Sai Ying Pun. Respecto a otros criterios de buen liderazgo, el 18% de los encuestados en Tai Hang Tung eligieron "una participación activa en los asuntos locales," mientras que el 33% de los encuestados en Sai Ying Pun eligió la "capacidad." Debido a que la participación en los asuntos locales se relaciona con la participación organizacional de los líderes, mientras que la capacidad tiene más que ver con la calidad individual, se puede llegar a la conclusión de que los líderes más activos de Tai Hang Tung han impresionado de alguna manera a los funcionarios locales.

De acuerdo con sus criterios de buen liderazgo, aproximadamente la mitad de los funcionarios consideran a los líderes locales de sus localidades como buenos líderes: 50% en Kwun Tong, 41% en Tuen Mun, 54% en Tai Hang Tung y 48% en Sai Ying Pun. Una porción significativa de encuestados en cada localidad atribuyó motivos de interés privado a los líderes locales, siendo más altos los porcentajes en las comunidades industriales: 37% en Kwun Tong, 51% en Tuen Mun, 23% en Tai Hang Tung y 29% en Sai Ying Pun. Una de las razones de este resultado puede ser la mayor ambición de parte de los líderes de las localidades industriales que tienen aspiraciones para progresar en sus carreras. Sin embargo, a juzgar por otras observaciones, no parece que los diferentes niveles de interés privado de los oficiales haya tenido efectos considerables sobre sus relaciones con los líderes locales.

Respecto a los contactos entre funcionarios y líderes locales, menos de la mitad de los funcionarios ha tenido "muchos" o "muchísimos" contactos con los líderes locales (34% en Kwun Tong, 20% en Tuen Mun, 47% en Tai Hang Tung y 40% en Sai Ying Pun). Los contactos más frecuentes observados en las zonas residenciales de Tai Hang Tung y Sai Ying Pun podrían significar relaciones más estrechas entre los funcionarios y los líderes en zonas residenciales homogéneas. Sin embargo, parece asimismo que la mayoría de estos contactos fueron realizados estrechamente en marcos formales, es decir los canales más importantes utilizados por los oficiales para enterarse de las opiniones de los líderes locales fueron las reuniones (31%) y los contactos personales (19%) en Kwun Tong, las reuniones (29%) y los contactos personales (15%) en Tuen Mun, las reuniones (28%) en Tai Hang Tung, y las reuniones (19%) en Sai Ying Pun. El hecho de que los contactos personales fueron uno de los canales principales de las zonas industriales de Kwun Tong y Tuen Mun corroboraría ciertamente la observación anterior de una relación más estrecha entre oficiales y líderes de las dos zonas residenciales.

Tal como se indica en el Cuadro 4, las opiniones de los funcionarios sobre el rendimiento de los líderes locales son favorables. Debido a que las cuatro zonas tienen que ver con las funciones administrativas y de apoyo que realizan los líderes en nombre de los funcionarios, las cifras indican que, por lo menos respecto a los funcionarios, los líderes locales han desempeñado un papel significativo subsidiario/complementario en la administración cotidiana. Los líderes menos activos en Sai Ying Pun son vistos con menos estima.

Los oficiales consideran que más de la mitad de los líderes (52% en Kwun Tong, 78% en Tuen Mun, 57% en Tai Hang Tung y 57% en Sai Ying Pun) tienen una influencia multifacética, lo que significa que el liderazgo especializado todavía no es frecuente en las zonas locales. Desde el punto de vista de los oficiales, la mayoría de los líderes ejerció su influencia sobre los funcionarios locales (67% en Kwun Tong, 48% en Tuen Mun, 58% en Tai Hang Tung y 71% en Sai Ying Pun). Los de fuera eran considerados como menos influyentes en asuntos locales (48% en Kwun Tong, 29% en Tuen Mun, 46% en Tai Hang Tung y nada en Sai Ying Pun). Así pues se pueden notar: en primer lugar, los líderes de Tuen Mung eran considerados más influyentes que otros líderes y podían influenciar a funcionarios de más alto nivel en las oficinas centrales. En segundo lugar, tanto la comunidad industrial de Kwun Tong como la comunidad residencial de Tai Hang Tung podían reforzar la influencia de los líderes locales con el apoyo de personas de fuera de dichas localidades. Así pues Sai Ying Pun tenía la menor capacidad para influenciar a los funcionarios debido a una falta de acceso a los de más alto rango y debido asimismo a una falta de intervención de parte de líderes de fuera de la localidad.

Estos diferentes niveles de influencia de parte de los líderes locales, tal como lo han percibido los funcionarios, se reflejan asimismo en la existencia de organizaciones influyentes. La proporción de funcionarios que confirman la existencia de organizaciones influyentes es la siguiente: 47% en Kwun Tong, 59% en Tuen Mun, 62% en Tai Hang Tung y 24% en Sai Ying Pun. La existencia de organizaciones influyentes en zonas locales no obstaculiza necesariamente el trabajo administrativo. En realidad, la mayoría de los funcionarios estuvo de acuerdo de que el gobierno debería reforzar estas organizaciones (78% en Kwun Tong, 79% en Tuen Mun, 85% en Tai Hang Tung y 81% en Sai Ying Pun). Sin embargo, es difícil determinar si la opinión favorable de los funcionarios locales era el resultado de las expectativas generales estimuladas por "teorías" administrativas o era el resultado de la naturaleza hasta ahora no amenazadora del liderazgo local. Es importante notar la mayor eficacia de los líderes locales en Tuen Mun y Tai Hang Tung.

Cuadro 4. Evaluación de los líderes por los funcionarios (porcentaje de estos que consideraban que los líderes locales tenían las capacidades enumeradas a continuación).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Influyen en la toma de decisiones | 48 | 44 | 49 | 24 |
| Suministran información útil sobre funcionarios locales | 63 | 57 | 62 | 67 |
| Ayudan en la ejecución de políticas | 62 | 56 | 64 | 48 |
| Movilizan el apoyo del público para los funcionarios locales | 61 | 63 | 67 | 57 |

Respecto a los líderes, vale la pena mencionar su vaga relación estructural con el gobierno y su evaluación desfavorable sobre el rendimiento del gobierno. Si bien muchos líderes evaluaban su relación con el gobierno como buena o muy buena (75% en Kwun Tong, 71% en Tuen Mun, 54% en Tai Hang Tung y 69% en Sai Ying Pun), solamente tenían escasas conexiones con los funcionarios. Pocos líderes se pusieron en contacto con funcionarios locales una vez por semana o más (16% en Kwun Tong, 20% en Tuen Mun, ninguna vez en Tai Hang Tung y el 2% en Sai Ying Pun). Este también era el caso en sus contactos con oficiales de fuera de más alto rango (17% en Kwun Tong, 29% en Tuen Mun, 23% en Tai Hang Tung y 5% en Sai Ying Pun). Si bien la mayoría de los líderes pensaba que los contactos con los funcionarios locales eran más útiles (55% en Kwun Tong, 57% en Tuen Mun, 58% en Tai Hang Tung y 62% en Sai Ying Pun), consideraron que su influencia sobre el gobierno era bastante limitada.

Los líderes locales sólo participan ocasionalmente en el trabajo gubernamental, y en lo que se refiere a líderes de las zonas residenciales, su participación es todavía más limitada. Por otra parte, algunos líderes ven al gobierno como tratando de intervenir en sus propias actividades y en las de sus organismos, a saber: 27% de los líderes en Kwun Tong, 37% en Tuen Mun, 46% en Tai Hang Tung, y 21% en Sai Ying Pun acusaron al gobierno de dicha intervención. También se ha considerado que el gobierno favorece a determinados líderes y, por lo tanto, da un tratamiento privilegiado a los mismos. Esta impresión fue más fuerte en las comunidades industriales (53% en Kwun Tong, 63% en Tuen Mun, 18% en Tai Hang Tung y 33% en Sai Ying Pun). Los más favorecidos por el gobierno incluían a los ricos (elegidos por el 23% de los encuestados) y a los cooperativos (18%) en Kwun Tong, algunos individuos (41%) y miembros seleccionados de Heung Yee Kuk (Comité Asesor Rural) y el Comité Rural (32%) en Tuen Mun, los que tenían habilidades de liderazgo (30%) en Tai Hang Tung y los ricos (32%) en Sai Ying Pun. Se consideraba asimismo que el gobierno trataba de dividir a los líderes locales con el fin de manipularlos.

Combinado con su incapacidad de influir en el gobierno, el sentido de frustración de los líderes locales es todavía más perceptible en el hecho de que están insatisfechos con el rendimiento del gobierno en sus localidades. Menos de la mitad de los líderes locales estiman que el gobierno ha hecho un "buen" o "muy buen" trabajo en sus zonas (37% en Kwun Tong, 43% en Tuen Mun, 42% en Tai Hang Tung y 22% en Sai Ying Pun). Además, menos de la mitad de los líderes tenía gran confianza en las políticas del gobierno (38% en Kwun Tong, 43% en Tuen Mun, 27% en Tai Hang Tung y 33% en Sai Ying Pun).

A pesar de su insatisfacción con el rendimiento del gobierno los líderes eran, en su mayor parte, pasivos y tímidos. Sin embargo, esto es comprensible en virtud de la burocracia abrumadoramente poderosa y cohesiva y de la debilidad organizacional de los líderes. La mayoría de los líderes entrevistados no tenía ideas sobre cómo asumir alguna función gubernamental. Solamente el 36% de los líderes en Kwun Tong, 29% en Tuen Mun, 31% en Tai Hang Tung y 16% en Sai Ying Pun pensaba que sus organizaciones podían asumir algunas de las funciones existentes del gobierno. Los líderes pensaban que las tácticas de confrontación eran eficaces para forzar los oficiales a responder (75% en Kwun Tong, 86% en Tuen Mun, 58% en Tai Hang Tung y 52% en Sai Ying Pun). La renuencia de los líderes a enfrentar se al gobierno colectivamente explica

por qué una porción importante de los líderes considera esencial que se establezcan conexiones personales con los funcionarios del gobierno para lograr un liderazgo eficaz (48% en Kwun Tong, 51% en Tuen Mun, 62% en Tai Hang Tung y 44% en Sai Ying Pun).

En conclusión, si bien la mayoría de los líderes de las cuatro localidades se pueden describir como inactivos, los pocos individuos y organismos activos en Tuen Mun y Tai Hang Tung parecen haber creado mediante sus acciones, algunos cambios de actitud en otros líderes.

**Relación entre Funcionarios y Residentes**

En su relación con los ciudadanos, nuestros funcionarios tendían a mostrarse excesivamente satisfechos de sí mismos y con un sentido de seguridad de su poder junto con una apreciación de la participación ciudadana. Sin embargo, respecto al rendimiento de los funcionarios locales existían algunas discrepancias de percepción y evaluación entre oficiales y ciudadanos. La débil conexión estructural entre los dos grupos conducía a escasos contactos mutuos.

La excesiva autosatisfacción de los oficiales es obvia, ya que la mayoría declaraba que había emprendido una gran cantidad de trabajo en sus localidades (92% en Kwun Tong, 89% en Tuen Mun, 85% en Tai Hang Tung y 86% en Sai Ying Pun). Entre los que hicieron estas declaraciones más de la mayoría afirmó que, por dicha razón, eran elogiados por los ciudadanos (57% en Kwun Tong, 45% en Tuen Mun, 64% en Tai Hang Tung y 39% en Sai Ying Pun). En conjunto, los funcionarios estaban satisfechos con la utilización de sus servicios por los ciudadanos (74% en Kwun Tong, 64% en Tuen Mun, 57% en Tai Hang Tung y 81% en Sai Ying Pun). Es interesante notar que los funcionarios de zonas que tenían líderes y ciudadanos más activos están, comparativamente hablando, menos satisfechos con la cantidad de sus servicios que utilizan por los ciudadanos. Es difícil determinar si esto es así porque establecen normas más elevadas para evaluar la utilización del servicio o porque piensan que los ciudadanos en esas dos localidades los pasan por alto para procurarse servicios del gobierno.

Los funcionarios mantienen solamente un contacto moderado con los ciudadanos. Solamente el 30% en Kwun Tong se reúnen con 50 o más ciudadanos por mes: las cifras para Tuen Mun, Tai Hang Tung y Sai Ying Pun son 21, 26 y 29% respectivamente. Los porcentajes menores en Tuen Mun y Tai Hang Tung pueden significar que los residentes han elegido canales distintos de los funcionarios como medio para resolver sus problemas personales y comunitarios.

Para los ciudadanos que realizan contactos con funcionarios, los problemas personales y las necesidades son numerosos. Aproximadamente el 69% de los funcionarios de Kwun Tong señaló que más del 50% de los residentes que habían ido a verlos se puso en contacto con ellos para discutir problemas personales: esto puede compararse con el 53% en Tuen Mun, 62% en Tai Hang Tung y 70% en Sai Ying Pun.

Los funcionarios tienen una opinión relativamente baja de los ciudadanos como participantes en los asuntos públicos. Pocos funcionarios sienten que los residentes se preocupan de los asuntos locales, pero los de Tuen Mun y Tai Hang Tung se consideran más activos que los otros (14% en Kwun Tong, 33% en

Tuen Mun, 28% en Tai Hang Tung y nada en Sai Ying Pun). La mayoría de los funcionarios atribuyen este bajo nivel de participación a una falta de tiempo por parte de los residentes. Por otra parte, los funcionarios consideran que los ciudadanos participan cada vez más activamente en su influencia sobre el gobierno, particularmente los de las comunidades industriales (54% en Kwun Tong, 65% en Tuen Mun, 44% en Tai Hang Tung y 19% en Sai Ying Pun).

Más de la mitad de los funcionarios ha declarado que más del 50% de los residentes de sus zonas comprendían los procedimientos administrativos y simpatizaban con los puntos de vista administrativos (49% en Kwun Tong, 65% en Tuen Mun, 47% en Tai Hang Tung y 65% en Sai Ying Pun). Los funcionarios de zonas con líderes y residentes más activos consideraban que no era tan necesario que el gobierno diese cuenta de sus decisiones (64% en Kwun Tong, 51% en Tuen Mun, 46% en Tai Hang Tung y 81% en Sai Ying Pun). Un alto nivel de participación ciudadano no parecía sugerir a los funcionarios que sus facultades de toma de decisiones podían ser coartadas en consecuencia, ya que más de la mitad mantenía que debían retener sus facultades de toma de decisiones aún con una mayor participación ciudadana (54% en Kwun Tong, 55% en Tuen Mun, 77% en Tai Hang Tung y 55% en Sai Ying Pun). Se puede concluir que los funcionarios locales en Hong Kong todavía consideran la participación ciudadana como un aditamento a la administración más que como un problema político que requiere la reasignación de poderes.

Respecto a los residentes, su relación con los funcionarios es una relación simple y despreocupada. En general, aprueban el sistema político existente y a pesar de sus deficiencias consideran que es adecuado en Hong Kong (53% en Kwun Tong, 56% en Tuen Mun, 49% en Tai Hang Tung y 58% en Sai Ying Pun). Para los residentes, el gobierno es un monstruo complejo y una gran parte de ellos tiene dificultades para comprender el trabajo del gobierno (54% en Kwun Tong, 62% en Tuen Mun, 56% en Tai Hang Tung y 41% en Sai Ying Pun). El hecho de que los residentes de Sai Ying Pun, con su rango socioeconómico ligeramente más elevado, sientan la complejidad más intensamente que los residentes de Tai Hang Tung posiblemente sea el resultado de su liderazgo pasivo y su menor participación en los asuntos comunitarios. Otra conclusión paradójica en la relación entre ciudadanos y funcionarios es que, aunque los ciudadanos estiman favorable la calidad de los funcionarios, su evaluación global del rendimiento del gobierno es que dicho rendimiento es muy bajo. Solamente el 15% de los ciudadanos encuestados en Kwun Tung, 18% en Tuen Mun, 22% en Tai Hang Tung y 16% en Sai Ying Pun estaban satisfechos con el trabajo del gobierno. Los resultados de la encuesta revelaron que aunque la evaluación global de los oficiales por los residentes es estimulante, los residentes de Tuen Mun y Tai Hang Tung probablemente den a los funcionarios un puntaje más bajo (Cuadro 5). Actualmente el papel de los líderes locales para conectar al gobierno y a la población deja mucho que desear. La población favorece más a los líderes por oponerse al gobierno que por actuar como intermediarios.

**Relación entre Líderes y Residentes**

En su mayor parte los líderes y residentes mantienen una relación distante, teniendo cada grupo baja opinión del otro. Ninguna de las partes parece estar entusiasmada con el establecimiento de lazos más estrechos. Obviamente el calibre y la orientación de los líderes actuales parece constituir un importante factor que contribuye a la laguna que existe entre líderes y ciudadanos.

Cuadro 5. Evaluación de los funcionarios locales por los residentes (porcentaje de residentes que consideraba que los funcionarios poseían gran parte o una porción considerable de las cualidades enumeradas a continuación).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Confiabilidad | 49 | 38 | 47 | 42 |
| Preocupación por el bienestar de los residentes | 44 | 35 | 43 | 40 |
| Eficiencia en el trabajo | 38 | 31 | 39 | 36 |
| Justicia | 37 | 30 | 39 | 37 |
| Capacidad | 44 | 35 | 37 | 36 |
| Honradez | 39 | 28 | 40 | 32 |
| Conocimiento profesional | 41 | 37 | 37 | 41 |
| Conocimiento de las necesidades de los residentes | 38 | 33 | 36 | 35 |
| Voluntad de ayudar los residentes | 40 | 43 | 40 | 43 |
| Actitudes respecto al trabajo | 48 | 44 | 52 | 48 |

No es que los líderes no tengan conciencia de sus papeles y objetivos de liderazgo. En realidad, la mayoría considera que su papel de liderazgo es "representativo" (58% en Kwun Tong, 57% en Tuen Mun, 69% en Tai Hang Tung, y 64% en Sai Ying Pun) y se ha declarado que el objeto de su representación eran los residentes de sus comunidades (52% en Kwun Tong, 60% en Tuen Mun, 50% en Tai Hang Tung y 60% en Sai Ying Pun). Su atención a los problemas locales no debería estar demasiado desviado por ambiciones mayores que solamente pueden realizarse fuera de la zona local, ya que el objetivo de una porción substancial de líderes es, en última instancia, convertirse en un buen líder comunitario (37% en Kwun Tong, 49% en Tuen Mun, 65% en Tai Hang Tung y 47% en Sai Ying Pun). Sin embargo, tienen una baja valoración de sí mismos como líderes y tienden a atribuir su bajo rendimiento mayormente a una falta de apoyo gubernamental. Excepto por Tuen Mun y Tai Hang Tung, donde la participación de los ciudadanos es ligeramente mayor la falta de apoyo popular no se considera un factor clave para impedir la eficacia del liderazgo. Si bien los líderes se dirigen al gobierno para obtener apoyo e iniciativa, todavía se consideran desdeñados por el gobierno ya que juzgan que las recompensas que reciben no son ni generosas ni abundantes. Se percibe inmediatamente entre los líderes un sentido de frustración.

Dado que los líderes locales son generalmente invisibles para los ciudadanos, es sorprendente saber que, excepto por Sai Ying Pun, los líderes sostuvieron que su posición fue reconocida por el público (58% en Kwun Tong, 54% en Tuen Mun, 50% en Tai Hang Tung y 24% en Sai Ying Pun). No se sabe cómo llegaron a esta conclusión. Estamos seguros de que no es por su participación organizacional para con la población. En realidad, su actitud hacia la población era de desprecio. La mayoría de los líderes consideraban que la población era apática e ignorante (52% en Kwun Tong, 57% en Tuen Mun, 77% en Tai Hang Tung y 59% en Sai Ying Pun). Este sentimiento de desprecio era más evidente en Tai Hang Tung ya que, comparado con la minoría de residentes activistas, en opinión de los líderes locales la mayoría de los residentes de clase baja no activistas en esa localidad se consideraba particularmente terrible. Dicho comportamiento de los líderes locales no conducía a un contacto estrecho entre líderes y residentes. Una porción substancial de líderes no tenía contacto con los residentes, especialmente en las zonas que tenían la menor pro-

porción de liderazgo activo (34% en Kwun Tong, 46% en Tuen Mun, 35% en Tai Hang Tung y 71% en Sai Ying Pun). Solamente una pequeña minoría de líderes tomó la iniciativa de ponerse en contacto con los ciudadanos una vez por semana o más veces (25% en Kwun Tong, 29% en Tuen Mun, 34% en Tai Hang Tung y 11% en Sai Ying Pun). Nuevamente es interesante notar que, a este respecto, Tuen Mun y Tai Hang Tung llevaban ventaja a las otras dos comunidades.

Desde el punto de vista de los residentes, ciertas características son importantes para un buen liderazgo comunitario (Cuadro 6). No hubo grandes diferencias entre las cuatro localidades. La voluntad de mejorar la comunidad, bienestar, capacidad de aumentar el bienestar de la comunidad y la familiaridad con los asuntos comunitarios constituían los elementos que recibían la mayor atención. Todas las características están relacionadas con la capacidad de los líderes para prestar servicios a la población.

Si bien los requisitos para un buen liderazgo son claros, en opinión de los residentes sus líderes están muy lejos de satisfacer las esperanzas depositadas en ellos. El Cuadro 7 indica la decepción de los residentes respecto a sus líderes. El puntaje algo más alto dado a los líderes de Tuen Mun y Tai Hang Tung significa un reconocimiento de su liderazgo activo.

Sin embargo, las pequeñas diferencias en la evaluación del liderazgo no se tradujeron en verdaderos contactos con los líderes. En Kwun Tong, Tuen

Cuadro 6. Principales cualidades de liderazgo observadas por los residentes (porcentaje de residentes que consideraban las cualidades enumeradas como importantes para los líderes locales).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Voluntad de mejorar el bienestar de la comunidad | 39 | 58 | 34 | 66 |
| Capacidad de mejorar el bienestar de la comunidad | 37 | 63 | 51 | 50 |
| Valor para enfrentar al gobierno en nombre de la comunidad | 19 | 31 | 19 | 12 |
| Honradez y confiabilidad | 40 | 29 | 37 | 35 |
| Familiaridad con los asuntos comunitarios | 48 | 42 | 41 | 50 |
| Tener "prestigio" en opinión de los funcionarios | 8 | 7 | 8 | 4 |
| Experiencia en trabajo comunitario | 29 | 30 | 26 | 37 |
| Experiencia y sabiduría | 16 | 18 | 17 | 23 |
| Buena educación | 32 | 27 | 32 | 34 |

Cuadro 7. Evaluación de los líderes por los residentes (porcentaje de residentes que estuvieron de acuerdo con las declaraciones enumeradas).

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun |
|---|---|---|---|---|
| Los líderes locales poseen buenas cualidades | 16 | 31 | 23 | 21 |
| Los líderes locales están más preocupados con el bienestar de los residentes que con sus propios intereses | 24 | 29 | 27 | 17 |
| Los líderes locales tienen gran influencia sobre la política del público | 25 | 41 | 22 | 23 |
| Los líderes locales escuchan la opinión de los residentes sobre problemas locales | 19 | 39 | 28 | 20 |

Mun, Tai Hang Tung y Sai Ying Pun, solamente el 2, 2, 2 y 1%, respectivamente, de los encuestados se habían puesto en contacto con sus líderes locales durante los tres meses anteriores a la entrevista. De los que no tomaron ningún contacto con los líderes locales solamente una pequeña proporción quería que sus líderes locales se pusieran en contacto con ellos directamente (16% en Kwun Tong, 22% en Tuen Mun, 32% en Tai Hang Tung y 26% en Sai Ying Pun). Como antes, Tuen Mun y Tai Hang Tung se destacaron entre las comunidades industrial y residencial, respectivamente.

## Resumen de Hallazgos

En todo este capítulo se ha recalcado el papel indispensable del liderazgo local en el sistema de prestación de servicios urbanos, pero las diferencias mínimas en el comportamiento del liderazgo encontrado en las cuatro localidades estudiadas no permiten la formulación de asertos concluyentes respecto a Hong Kong. No es seguro que las variaciones sistemáticas entre el liderazgo activo, la orientación/comportamiento burocráticos y la participación ciudadana sean indicadores válidos de futuros tipos de relaciones. Dado que las diferencias que existen entre las cuatro localidades son sistemáticas, se pueden emitir varias declaraciones tentativas.

Un liderazgo más activo parece fomentar entre los ciudadanos una evaluación más favorable del suministro de servicios, una percepción más favorable de los líderes locales y una mayor conciencia de la eficacia de la organización y de la acción colectiva en ejercitar influencia sobre la prestación de servicios.

Actualmente en Hong Kong un liderazgo más activo no produce necesariamente mejores relaciones entre funcionarios y ciudadanos. Por otra parte, cuando los líderes no están integrados en la estructura de la toma de decisiones del gobierno, los líderes locales y el gobierno, representan, en cierta medida, en opinión de los ciudadanos canales alternativos para procurar servicios urbanos. Como tales, los dos son competitivos más bien que complementarios. En lugar de llenar la laguna que existe entre el gobierno y la población, un liderazgo más activo y afirmativo tiende a coincidir con una evaluación más desfavorable del rendimiento del gobierno. Los líderes locales, conjuntamente con los residentes, tienen relaciones con el gobierno sobre una base "nosotros–ellos," imponiendo los líderes y los residentes demandas sobre el gobierno pero sin necesidad de compartir los gastos y la responsabilidad del suministro de servicios.

Los líderes locales de Hong Kong sufren de varias fallas en su organización. Primordialmente se nota el bajo nivel de la especialización del liderazgo, lo que hace difícil a los líderes trabajar o tratar con funcionarios sobre la base de una agrupación especializada, conocimiento profesional y familiarización con procedimientos administrativos. Esto es especialmente así para líderes de las comunidades de la clase baja. El hecho de no existir una interacción con funcionarios como individuos iguales perjudica el cultivo de la autoconfianza entre los líderes. Los funcionarios no se sienten obligados a satisfacer a los líderes en base al respeto o a la comprensión mutuos. Por supuesto, una organización más cohesiva de la población compensaría la falta de experiencia, como en el caso de Tai Hang Tung. El establecimiento de una relación gobierno–población

sobre una base más institucional y duradera exigiría definitivamente la mejora del nivel educativo y del calibre de los líderes locales.

En segundo lugar, el liderazgo local está enmarcado en una estructura organizacional extremadamente débil y floja. Una mayoría abrumadora de líderes locales participa en un número irrisoriamente grande de organizaciones débiles e ineficaces cada una de las cuales solamente puede reclamar una asociación nominal. Los lazos interorganizacionales son prácticamente inexistentes. La colaboración entre los líderes y sus organizaciones sobre una base institucional y sobre proyectos que tienen un impacto sobre la población constituye la excepción más bien que la regla. Esta estructura de liderazgo amorfa y altamente fragmentada dificulta la movilización de la población y de los recursos para mejorar las condiciones en la localidad o aplicar presión sobre el gobierno. El liderazgo local de carácter débil y flojo está reflejado en el anonimato general de los líderes individuales de las comunidades.

En tercer lugar, los líderes carecen asimismo de un enlace organizacional con los ciudadanos, lo que dificulta la promoción de una relación con los ciudadanos y de su apoyo. Esto conduce indirectamente a la existencia de un punto de vista instrumental de los líderes en las comunidades.

En cuarto lugar, la compatibilidad en la orientación entre funcionarios y líderes constituye otro problema en Hong Kong. Parece que se carece aquí de una orientación más "militante" de líderes locales o la preparación de los funcionarios para ejercer un liderazgo más vigoroso. Los líderes locales están sujetos a la manipulación deliberada de los funcionarios y su renuencia a buscar el apoyo popular solamente serviría para perpetuar su estado dependiente y aumentar la laguna comunicativa que existe entre el gobierno y la población.

Finalmente, Tuen Mung y Tai Hang Tung presentan dos clases de liderazgo activo. Tuen Mun ilustra lo que el liderazgo afirmativo puede realizar cuando está incorporado en estructuras de representación iniciadas por el gobierno, permitiendo cierto grado de autonomía de liderazgo y el cultivo del apoyo popular. Tai Hang Tung muestra cómo la burocracia puede responder mejor mediante las tácticas de influencia no institucional y no convencional con una pequeña medida de protesta y confrontación. En un sentido absoluto, ambos modelos difícilmente tienen éxito. Sin embargo, cuando se comparan con otras comunidades de Hong Kong sus resultados son bastante impresionantes. Lamentablemente los líderes con aplomo son todavía raros en Hong Kong. Su aparición significará naturalmente una grave amenaza a los innumerables líderes inactivos que parecen tener un sentido de autoimportancia que nada tiene que ver con el rendimiento de sus funciones como líderes locales.

## Recomendaciones Sobre Política

Frente a las limitaciones de los datos, solamente se proponen recomendaciones tentativas sobre política. El elemento clave del débil liderazgo local en Hong Kong es su posición indeterminada en el sistema político. Encontrándose ya en una etapa más avanzada del desarrollo económico y social, no es aconsejable ya para Hong Kong limitar la función de los líderes locales a la de un mero aditamento subordinado a la burocracia, desempeñando el papel periférico de reflejar la opinión "pública." Los líderes locales deben desempeñar un

papel en los procesos de toma de decisión y asignación de recursos del gobierno. Deberían realizar funciones para-administrativas, así como organizar actividades colectivas en sus comunidades. Se debería confiar en ellos para que unan al gobierno y a la población en una asociación que eventualmente será beneficiosa para ambos. Sin embargo, el problema de cómo situar a los líderes locales en la estructura del poder político constituye un reto. A este fin se proponen las medidas siguientes.

En lugar de la política gubernamental relativamente no coordinada y no programática, sugerimos un organismo de planificación y formulación de políticas coordinado en el nivel más alto del gobierno guiado por un conjunto de objetivos de política explícitos y equipado con la capacidad adecuada para la recopilación de la información. Solamente después que estos objetivos hayan sido claramente enunciados será posible situar al liderazgo local de una manera segura en el sistema general. El nuevo organismo es esencial para realizar esfuerzos coordinados abordando simultáneamente problemas generales que requieren una formulación centralizada de la política y problemas específicos que surgen de un modelo más descentralizado de solución de problemas. En otras palabras, se deberían tener por objetivos conjuntamente tanto la centralización como la descentralización. Esto significa específicamente que las tareas de solución de problemas pueden clasificarse de la siguiente manera: los reservados exclusivamente para una solución centralizada, para los cuales sería deseable un nivel todavía más alto de centralización; los que requieren esfuerzos conjuntos del gobierno y de grupos comunitarios; y los que deberían ser delegados a grupos sociales y organizaciones comunitarias (inclusive la junta de distrito) para su definición y solución. En las dos últimas clases de tareas, será indispensable el liderazgo local con la capacidad de movilizar recursos, coordinar actividades y administrar programas.

Debería haber un despliegue más flexible de recursos y de personal dentro del gobierno. El gobierno debe prestar más atención a los objetivos funcionales de política que a los límites ministeriales tradicionales. Debe eliminar el incrementalismo y la confusión. Un gobierno más flexible al nivel local conduciría a la formación de un liderazgo local más dinámico y cooperativo.

Del mismo modo existe la necesidad de una mayor descentralización de la formulación de decisiones dentro del gobierno. Esto implica mayor poder y autonomía para las oficinas locales; mayor estabilidad en la asignación de tareas, recursos y personal a las localidades; y mayor confiabilidad en las evaluaciones locales del rendimiento de funcionarios locales para asignar sus perspectivas de promoción.

El gobierno debería organizar una movilización paso a paso y a grupos comunitarios con objeto de resolver problemas concretos con la sincera intención de compartir el poder, los recursos y la información, así como el desarrollo del liderazgo. Sería aconsejable que el gobierno estimulase el nivel de competencia de grupo y la experimentación en la solución de problemas y la concepción de programas al nivel local. Debería promover una mayor iniciativa local en la identificación de problemas y la formación de organización. Además, los grupos que poseen ciertos niveles de vitalidad y popularidad deberían ser relacionados con el gobierno mediante algunas vías de asociación institucionales.

Se deberían establecer vías que permitan incorporar las preferencias de grupos sociales y comunitarios en el instrumento principal de la acción gubernamental — el presupuesto anual.

En la supervisión de las actividades de los líderes y organismos locales, se deberían evitar las prescripciones y directivas detalladas, apoyadas por rígidas estipulaciones presupuestarias. En lugar de ello, sería suficiente que el gobierno central realizase la clarificación de amplios objetivos, la explicación del impacto de la política propuesta y la aplicación de una disciplina presupuestaria adecuada con el fin de establecer el contexto apropiado para la orientación del proyecto.

# Organización de los Servicios Urbanos Participatorios: Los Comités de Ayuda Mutua en Hong Kong

Kuan Hsin-chi, Lau Siu-kai y Ho Kam-fai

El presente capítulo describe los comités de ayuda mutua (CAM) en Hong Kong en términos de su capacidad para organizar servicios urbanos participatorios. Los servicios urbanos participatorios son aquellos que requieren que los consumidores participen como coproductores en un contexto urbano. Un grupo de residentes que contrata vigilantes para proteger su edificio no está organizando un servicio urbano participatorio; en cambio, los inquilinos que por turnos brindan seguridad, sí lo hacen. Esta definición es, hay que admitirlo, restringida y puede conducir a problemas metodológicos. Sin embargo, es mejor comenzar con una definición restringida que con una amplia con miras a la claridad teórica. Un CAM es un grupo de autoayuda (Durman 1976) basado en el principio del barrio. El concepto de barrio utilizado en todo este capítulo es mucho más circunscrito de lo que se ha utilizado comúnmente en el tema (Downs 1981). Se define en términos de viviendas dentro del mismo edificio. Debido a que el CAM es voluntario, su capacidad de organizar servicios urbanos participatorios está circunscrita por varios factores.

En primer lugar, debe haber un ambiente funcional adecuado para los CAM en relación a la sociedad en conjunto. En segundo lugar, esfuerzos existir entre los miembros la percepción de la privación y de los problemas que necesitan solución. En tercer lugar, estas necesidades sentidas deben ser consideradas como servicios que podrían suministrarse mediante la participación comunitaria. En cuarto lugar, el comité debe haber desarrollado un nivel de interacción que sea suficiente para evitar que los residentes no participen y sin embargo utilicen los servicios suministrados.

La información sobre las actividades del CAM y algunas condiciones subyacentes se derivan de un estudio más amplio sobre la política básica y los servicios urbanos participatorios en cuatro sectores seleccionados de Hong Kong, a saber: Kwun Tong, Tuen Mun, Tai Hang Tung y Sai Ying Pun. Con excepción de la muestra de los oficiales locales, las otras dos muestras son diferentes de las utilizadas en un estudio más amplio. Específicamente, se ha creado un subconjunto de presidentes de CAM de la muestra más amplia de líderes comunitarios. Similarmente, de la muestra de residentes, los encuestados que informaron tener CAM en sus edificios fueron agrupados para constituir una submuestra. De esta manera, las muestras no están concebidas específicamente para el presente estudio, incurriéndose posiblemente en problemas metodológicos.

Uno de los problemas radica en la unidad de análisis. Los CAM no son, hablando en términos estrictos, las unidades de análisis de la concepción original de la investigación. Si bien se ha solicitado a los líderes comunitarios y residentes locales suministrar información sobre los CAM, estos informantes no pertenecen a ellos. Ocasionalmente la información de fuentes diferentes puede ser contradictoria. Más importante aún, las conclusiones de las encuestas de líderes y residentes, aún combinadas, no logran producir un cuadro coherente, por ejemplo de los tipos de interacción que existen entre líderes y miembros de los CAM. Otra implicación que surge de la concepción del estudio tiene que ver con la representatividad de los CAM. De los 3724 CAM en Hong Kong en 1982, el 73% se encontraba en edificios privados. En contraste, la mayoría de los residentes que sometieron informes sobre sus CAM (77%) reside en viviendas públicas. Se debe ser precavido cuando se hacen comparaciones entre los CAM de la vivienda pública y de la privada. El último problema metodológico es conceptual. Dado que el concepto de servicios urbanos participatorios era ajeno a los encuestados, se solicitó a los residentes de CAM suministrar información sobre los tipos de actividades emprendidas por sus CAM. Se esperaba que los líderes comunitarios distinguiesen diferentes tipos de actividades: autoayuda, empresas en participación con el gobierno y campañas iniciadas por el mismo. El primer tipo de actividad era el que se acercaba más a nuestro concepto de servicios urbanos participatorios. Solamente unos pocos residentes de CAM dejaron de hacer la distinción.

## Historia de los CAM

A diferencia del movimiento de autoayuda en los Estados Unidos, el establecimiento y crecimiento de los CAM en Hong Kong no ha sido el elemento de un movimiento religioso (Hurvitz 1976) ni el de un movimiento social (Back y Taylor 1976). Ha sido la consecuencia de un experimento gubernamental basado inicialmente en una auténtica preocupación pública por el suministro inadecuado de servicios de seguridad públicos.

Los antecedentes son de 1972, cuando la frecuencia de los crímenes (que se habían duplicado en cuatro años) crearon una inmensa presión pública sobre el gobierno para que éste tomase drásticas medidas. El gobierno respondió inicialmente mediante una legislación que prescribía sentencias más severas, aumentando el número de policías, encargando estudios de investigación y organizando campañas para promover medidas preventivas. En el transcurso del tiempo se reconoció que las medidas por sí solas no podían lograr el resultado que se deseaba y que el desenfreno de crímenes que se cometían a comienzos de los años 1970 no podía ser refrenado sin la participación comunitaria. Entre los que despertaron la atención pública, Wilfred S.B. Wong, un consejero de la asamblea legislativa, recomendó en enero de 1973 que se restableciese el sistema tradicional chino de vigilancia de barrio (*po kak*) para combatir el crimen. Creía que los ladrones tenían éxito debido al elemento de sorpresa que podía ser eliminado si eran vigilados. El sistema de vigilancia de barrios podría ser proporcionado por las asociaciones de residentes o la patrulla callejera de inquilinos. No puede afirmarse si la recomendación del Sr. Wong condujo directamente a esfuerzos gubernamentales posteriores para solucionar el problema y en qué grado lo logró. Las decisiones gubernamentales tenían por objeto incrementar, elaborar métodos basados en experiencias adquiridas en la "campaña

para mantener limpia a Hong Kong" en 1972. Con la decisión de ampliar las campañas publicitarias organizadas por la policía en una campaña de lucha contra el crimen violento en toda la colonia, se hizo evidente que era indispensable la estructura organizacional con la participación pública. De esta manera se estableció en junio de 1973 una red de promoción de campaña en los bloques residenciales. Los CAM sirvieron de grupos frontales para apoyar a los comités de sección que a su vez eran coordinados por los comités de distrito de la ciudad. Si bien se formaron por experimento algunas patrullas de seguridad de barrio, el objetivo inmediato del gobierno era de asegurar el apoyo público de la campaña y el objetivo inicial eran los edificios privados de varios pisos. Después de dos años, el gobierno consideró que el experimento con los CAM era exitoso y se le dió carácter permanente. El número de CAM ha aumentado más de tres veces desde 1973. Durante este período los esfuerzos gubernamentales se han dirigido hacia los edificios públicos y los Nuevos Territorios que se desarrollaban rápidamente.

Respecto a las patrullas de seguridad de barrio, inicialmente se temía que podían ser mal utilizados contra los vecinos. Al encontrarse que el temor era infundado se decidió en noviembre de 1974 estimular a los CAM a crear patrullas de seguridad a su propio ritmo suministrando, mediante las oficinas de distrito de la ciudad, supervisión y capacitación de los oficiales del Ministerio de Interior y de Relaciones Comunitarias de la Policía Real de Hong Kong. Las patrullas de seguridad de barrio no aumentaron tan rápidamente como los CAM y, en realidad, desde 1977 fueron disminuyendo (218 unidades en 1982).

## Tipos de Actividades del CAM

De acuerdo con los residentes, dos clases de actividades eran las más populares entre sus CAM. Una de ellas se relacionaba con la ley y el orden; la otra, con las actividades recreativas, culturales y deportivas. Cada una formaba el 31% del total de actividades del CAM informadas. Las actividades de limpieza ocupaban el segundo lugar, constituyendo el 20% del total. Los distritos tenían diferentes puntajes, concentrándose los CAM en Kwun Tong sobre la ley y el orden, mientras que Tuen Mun y Tai Hang Tung preferían la recreación, etc, y el Sai Ying Pun emprendiendo más actividades de limpieza. Excepto por Kwun Tong, estas características sectoriales pueden explicarse mediante la referencia a los tipos de vivienda (Cuadro 1). Los CAM de las viviendas públicas subvencionadas tendían a favorecer las actividades recreativas, culturales y deportivas, mientras que los de los edificios privados parecían estar más relacionadas con la limpieza. El alto porcentaje involucrado en las actividades de ley y orden para los edificios privados era realmente excepcional ya que estaba influido por la asistencia especial que se daba a estas actividades en Kwun Tong. El énfasis de Kwun Tong sobre las actividades de ley y orden eclipsaba a todas las demás clases de actividades en dicha zona.

Esto lleva a la pregunta de por qué una clase de actividad puede ser más popular que otra. Los objetivos expuestos por los CAM pueden proporcionar una explicación parcial. Las respuestas de los presidentes de CAM a una pregunta abierta sobre sus objetivos caían en dos categorías principales: una en términos generales y la otra en términos de actividades. Hasta el 40% de los encuestados mencionaron actividades específicas, objetivos del CAM (Cuadro 2). Entre las mismas, las actividades recreativa, cultural y deportiva

Cuadro 1. Actividades de CAM por distrito y por tipo de vivienda.

| Actividades | Kwun Tong | | Tuen Mun | | Tai Hang Tung | Sai Ying Pung | | Todas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pública (%) | Privada (%) | Pública (%) | Privada (%) | Pública (%) | Pública (%) | Privada (%) | Pública (%) | Privada (%) | Total (%) |
| Limpieza | 20 | 35 | 10 | 25 | 16 | 67 | 35 | 16 | 35 | 20 |
| Ley y orden | 42 | 45 | 16 | 13 | 13 | 33 | 31 | 30 | 35 | 31 |
| Recreativas, etc. | 30 | 8 | 45 | 13 | 47 | 0 | 11 | 37 | 10 | 31 |
| Servicios públicos | 0 | 3 | 4 | 13 | 0 | 0 | 11 | 2 | 8 | 3 |
| Relaciones de barrio | 4 | 10 | 14 | 0 | 3 | 0 | 6 | 8 | 7 | 7 |
| Otras | 4 | 0 | 11 | 38 | 22 | 0 | 6 | 8 | 6 | 7 |
| Muestra no. | 199 | 40 | 148 | 8 | 32 | 3 | 65 | 382 | 113 | 495 |

*Ninguna vivienda privada en este sitio de investigación.

Cuadro 2. Objetivos del CAM tal como han sido observados por presidentes de CAM.

| | Muestra no. | % |
|---|---|---|
| Emprender actividades específicas: | 25 | 40 |
| Limpieza (11) | | |
| Ley y orden (10) | | |
| Actividades recreativas, culturales y deportivas (3) | | |
| Prevención de incendios (1) | | |
| Para resolver problemas mediante ayuda mutua | 19 | 31 |
| Para promover el sentido de la vecindad | 7 | 11 |
| Para suministrar un enlace entre gobierno y residentes | 5 | 8 |
| Para servir a los residentes | 4 | 6 |
| Para emprender actividades generales: | 2 | 3 |
| Mejora ambiental (1) | | |
| Movimiento comunitario (1) | | |
| Total | 62 | |

fueron sin duda las más populares. Sin embargo, si se asume que estas actividades constituyen el único medio de promover relaciones amistosas entre vecinos serían iguales en importancia a las actividades de la ley y del orden. Los objetivos del CAM, tal como fueron definidos por los líderes, son similares a los percibidos por los residentes. Así pues, las actividades de limpieza, ley y orden, y recreativas representaban las tres principales clases de actividades emprendidas por los CAM en Hong Kong.

Casi una tercera parte de los presidentes consideraron los CAM como vehículos para resolver problemas (Cuadro 2). Existen diferencias entre los funcionarios del gobierno, los presidentes de CAM y los residentes en lo que se refiere a la percepción de sus problemas más urgentes (Cuadro 3). Asimismo los puntos de vista varían de una zona a otra. Sin embargo, todos los participantes compartían el punto de vista de que los servicios recreativos, culturales y deportivos son las necesidades menos urgentes, mientras que la falta de servicios públicos constituye el problema más urgente. Entre los servicios públicos, el servicio que se necesitaba más urgentemente era el transporte (el 49% de las respuestas de 461 residentes). La ley y el orden era el problema más urgente de un 10–12% de encuestados de una de las tres muestras. La vivienda no

Cuadro 3. Problemas más urgentes de las comunidades (%)

| Problema | Kwun Tong | | | Tuen Mun | | | Tai Hang Tung | | | Sai Ying Pun | | | Todas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Presidentes | Residentes | Funcionarios | Presidentes | Residentes | Funcionarios | Presidentes | Residentes | Funcionarios | Presidentes | Residentes | Funcionarios | Presidentes | Residentes | Funcionarios |
| Servicios públicos | 34 | 40 | 23 | 88 | 68 | 51 | 31 | 18 | 30 | 48 | 48 | 38 | 42 | 52 | 33 |
| Vivienda | 34 | 18 | 42 | 0 | 1 | 5 | 23 | 15 | 38 | 14 | 7 | 38 | 23 | 9 | 31 |
| Atención médica y salud | 11 | 5 | 5 | 13 | 18 | 7 | 8 | 29 | 3 | 0 | 11 | 5 | 8 | 13 | 5 |
| Ley y orden | 11 | 23 | 17 | 0 | 1 | 3 | 23 | 18 | 5 | 19 | 4 | 0 | 12 | 11 | 10 |
| Recreación, etc. | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 12 | 8 | 5 | 16 | 5 | 1 | 3 | 3 |
| Educación y bienestar | 6 | 1 | 6 | 0 | 5 | 14 | 15 | 0 | 3 | 10 | 2 | 0 | 8 | 3 | 7 |
| Desempleo y desarrollo económico | 3 | 2 | 1 | 0 | 3 | 17 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1 | 2 | 7 |
| Otros | 3 | 10 | 4 | 0 | 2 | 1 | 0 | 6 | 11 | 5 | 11 | 10 | 3 | 6 | 4 |
| Muestra no. | 35 | 167 | 139 | 8 | 215 | 74 | 13 | 34 | 37 | 21 | 45 | 21 | 77 | 461 | 271 |

*Algunos encuestados han dado varias respuestas.

parecía constituir un problema para tantos residentes como lo constituía para líderes y oficiales comunitarios, probablemente debido a que la muestra infrarrepresentaba a los que vivían en condiciones muy pobres. Respecto a los servicios médicos y de salud, quizá los funcionarios y los presidentes de CAM estaban fuera de contacto con la disposición de ánimo de los residentes. Los servicios médicos y de salud deben plantear un serio problema a una cantidad de residentes de Hong Kong, como lo ha revelado la reciente subida de demandas públicas por un hospital general en el distrito del este. Las diferencias de opinión entre los funcionarios y otros participantes respecto al desempleo y al desarrollo económico en Tuen Mun constituían ejemplos de cómo los problemas se podían percibir de una manera diferente. Tuen Mun se está urbanizando en una nueva localidad y los oficiales estaban preocupados por crear suficientes oportunidades de empleo in situ para los nuevos residentes. Sin embargo, los residentes prefirieron hacer largos viajes a las zonas urbanas para encontrar empleo, agravando de esta manera el problema del transporte. Independientemente de las diferencias que existieron entre los grupos, los puntos de vista de los residentes era lo más importante para comprender las actividades emprendidas por los CAM. Por consiguiente, se puede concluir que la necesidad más apremiante era el transporte, seguida por los servicios médicos y de salud, y ley y orden. Las necesidades recreativas, culturales y deportivas no eran tan urgentes.

Comparando las actividades de CAM con los problemas percibidos, se puede observar que las actividades de CAM no estaban encaminadas a satisfacer las necesidades más urgentes de los residentes. Prácticamente no se hizo nada respecto al suministro de servicios públicos, que era considerado un grave problema. Se ha revelado que los mayores esfuerzos se han realizado para las necesidades menos urgentes, es decir recreación, etc.

## Tipos de Actividades del CAM

Conociendo las clases de actividades emprendidas por los CAM todavía no se tiene una idea sobre su capacidad de organizar servicios participatorios. Por ejemplo, los CAM en edificios privados llevaron a cabo actividades para mejorar la vigilancia pública. Sin embargo, las medidas estuvieron limitadas a contratar guardias profesionales e instalar portones de hierro y aparatos electrónicos de alarma contra ladrones, dado que el gobierno no había dado permiso para trabajar a ninguna patrulla de seguridad de barrio en edificios privados. Para pedir una información más amplia, se solicitó a los presidentes de CAM suministrar respuestas no estructuradas a preguntas relativas a las actividades de CAM. Posteriormente se clasificaron las respuestas en dos categorías, a saber: las actividades iniciadas por los CAM y las iniciadas por el gobierno. Las conclusiones confirman la opinión común de que los CAM están controlados por el gobierno más bien que por los residentes. De todas las actividades emprendidas por los CAM en 1982 el 46% fueron iniciadas por el gobierno. El papel del gobierno fue especialmente importante en el mantenimiento de la limpieza (59%) y en las actividades de ley y orden (51%), la mayoría de las cuales eran campañas. Asimismo es importante mencionar que entre las 16 actividades organizadas por los CAM de ley y orden solamente dos estaban relacionadas con patrullas de seguridad. Las iniciativas de los CAM estaban limitadas en su mayor parte a actividades recreativas, culturales y

deportivas. En gran medida, los CAM pueden ser considerados como oficinas de campaña para el gobierno.

Estas estrechas relaciones entre el gobierno y CAM son comprensibles. En su calidad de creaciones del gobierno los CAM operan bajo la supervisión de oficiales gubernamentales. Se ha comprobado que la mayoría del trabajo organizado por el gobierno (46%) consistía en la organización de grupos de autoayuda, seguida de campañas gubernamentales (34%), y acontecimientos recreativos, deportivos y culturales (10%).

La influencia del gobierno sobre las actividades CAM pueden ser directas o hasta intencionales, es decir que los CAM en las viviendas públicas subvencionadas organizan a menudo actividades autónomas recreativas, culturales y deportivas. Inicialmente los CAM de viviendas públicas fueron establecidos primordialmente para mejorar el orden público. A diferencia de sus contrapartes de las viviendas privadas, los CAM de viviendas públicas no tenían que desempeñar un papel en la administración edilicia, que cae bajo la jurisdicción del Instituto de la Vivienda. En la medida en que el gobierno mejoró su obra supervisora, el papel de los CAM en la vivienda pública (a saber: mantener la ley y el orden) disminuyó proporcionalmente. Como indicaba la encuesta, la patrulla de seguridad en las viviendas públicas subvencionadas no era ya la actividad principal de los CAM. Donde todavía constituía una actividad principal, sólo podía mantenerse con dificultad. De esta manera los resultados de la encuesta corroboran la información del gobierno sobre el número decreciente de patrullas de seguridad del barrio. La reducción de este servicio participatorio puede ser considerado como el resultado de mejorar el trabajo de vigilancia mediante el establecimiento de fuerzas policiales de barrio y de centros de información policial desde 1974. A comienzos de 1983 había 85 unidades y 67 centros respectivamente. En contraste con las patrullas de seguridad del barrio de los CAM, estas unidades gubernamentales deben ser aumentadas hasta cubrir eventualmente una unidad policial de barrio/centro de información policial por cada 20 000 residentes. En este contexto los CAM en las viviendas públicas subvencionadas se dedican cada vez más a las actividades recreativas, culturales y deportivas.

## Actividades del CAM

El papel del gobierno no sólo determina directa o indirectamente las clases de actividades emprendidas por los CAM, sino que también influye sobre el grado de actividad de las mismas. Se preguntó a los presidentes de CAM si habían hecho algo relacionado a las actividades de autoayuda, proyectos conjuntos con el gobierno, o campañas iniciadas por el gobierno durante el año pasado. Los resultados de la encuesta revelaron una relación positiva entre la participación del gobierno y la actividad de los CAM (Cuadro 4). Solamente el 32% de los presidentes de CAM informaron que habían lanzado actividades de autoayuda durante el año pasado, mientras que el 66% habían apoyado las campañas iniciadas por el gobierno. Los CAM que participaron en proyectos conjuntos con el gobierno totalizaron 42%. El patrón era similar en todos los cuatro sitios de investigación. Sin tener en cuenta los tipos de actividades, había diferencias notables en los distritos en términos de la actividad del CAM. Los CAM en Tai Hang Tung eran los más activos, mientras que los de Sai Ying

Cuadro 4. Actividad de los CAM.

| Actividad | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| No. de CAM | 21 | 10 | 16 | 24 | 71 |
| No. de CAM que tienen actividades de autoayuda | 10 (48) | 2 (20) | 9 (56) | 2 (8) | 23 (32) |
| No. de CAM que tienen proyectos conjuntos con el gobierno | 12 (57) | 2 (20) | 12 (75) | 4 (17) | 30 (42) |
| No. de CAM que apoyan campañas iniciadas por el gobierno | 15 (71) | 5 (50) | 13 (81) | 14 (58) | 47 (66) |

Nota: Los valores entre paréntesis son porcentajes del número de CAM.

Pun eran los menos activos. También se supo que los CAM eran menos activos que otras organizaciones comunitarias. Los resultados revelaron que el 54% de todas las organizaciones diferentes a los CAM se dedicaban a actividades de autoayuda. El 72% cooperó con el gobierno en empresas conjuntas y el 74% apoyó las campañas del gobierno. En términos de sus niveles de actividad, los grupos diferentes al CAM en Sai Ying Pun fueron los más activos, mientras que los de Tai Hang Tung fueron los menos activos.

Dado que la encuesta no sondeó la frecuencia de cada tipo de actividad, debería analizarse las respuestas negativas a las preguntas formuladas para conocer el grado de inactividad de los CAM. El Cuadro 5 demuestra que el 39% de los CAM no lanzó ninguna actividad de autoayuda durante el año pasado, el 30% nunca participó en proyectos conjuntos con el gobierno y el 10% nunca apoyó campañas iniciadas por el gobierno. Nuevamente, los CAM en Sai Ying Pun fueron los menos activos mientras que los CAM en Kwun Tong fueron los más activos. Comparados con las demás organizaciones comunitarias, los CAM son más inactivas: la proporción de grupos diferentes a los CAM que nunca realizaron actividades de autoayuda o proyectos conjuntos con el gobierno es substancialmente inferior (28 y 13%, respectivamente), al de los CAM. La inactividad de las organizaciones diferentes a los CAM respecto al apoyo de las campañas iniciadas por el gobierno (12%) es, sin embargo, idéntica a la de los CAM.

De los hallazgos anteriores se pueden deducir dos conclusiones. En primer lugar, los CAM no son activos en la organización de actividades de autoayuda. En segundo lugar, deben su energía en otros tipos de actividades al gobierno. Más aun, el grado de participación gubernamental es parcialmente la razón de las diferencias existentes en los sectores en términos de acción dinámica del CAM. Específicamente el hecho de que los CAM en Kwun Tong eran los más activos y los de Sai Ying Pun los menos activos podrían ser el resultado del diferente grado de participación gubernamental en las dos comunidades. Cuando se preguntó si los CAM habían estimulado a los residentes a emprender actividades de ayuda mutua para resolver sus problemas durante los últimos tres años,

Cuadro 5. Inactividad de las organizaciones comunitarias.

| Inactividad | Kwun Tong | | Tuen Mun | | Tai Hang Tung | | Sai Ying Pun | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | No-CAM | CAM | No-CAM | CAM | No-CAM | CAM | No-CAM | CAM | No-CAM | CAM |
| No. total de organizaciones | 52 | 21 | 25 | 10 | 10 | 16 | 34 | 24 | 121 | 71 |
| No. de organizaciones que nunca han tenido actividades de autoayuda | 13 (25) | 3 (14) | 9 (36) | 4 (40) | 5 (50) | 6 (38) | 9 (26) | 25 (63) | 15 (28) | 28 (39) |
| No. de organizaciones que nunca han tenido proyectos conjuntos con el gobierno | 5 (10) | 3 (14) | 6 (24) | 3 (30) | 4 (40) | 2 (13) | 1 (3) | 13 (54) | 16 (13) | 21 (30) |
| No. de organizaciones que nunca han apoyado a campañas iniciadas por el gobierno | 6 (12) | 1 (5) | 7 (28) | 0 (0) | 2 (20) | 2 (13) | 0 (0) | 4 (17) | 15 (12) | 7 (10) |

Nota: Los valores entre paréntesis son porcentajes del número total de organizaciones.

el 86% de los oficiales locales en Kwun Tong respondió positivamente, mientras que solamente el 55% de los oficiales en Sai Ying Pun dió una respuesta afirmativa.

¿Por qué se mantuvieron inactivos los CAM en la organización de actividades de ayuda mutua? No puede atribuirse a una falta de problemas comunitarios, ya que solamente dos encuestados de la muestra total de presidentes de CAM ($N = 71$) pensaron que no había en absoluto problemas en sus comunidades. Debe ser más bien que la ayuda mutua no era considerada adecuada para resolver los problemas. En la encuesta ninguno de los presidentes de CAM que habían enumerado los problemas más urgentes creía que los residentes podrían tener un papel que desempeñar en la solución de dichos problemas, mientras que el 81% declaró que el responsable era el gobierno. Esta negación total de la responsabilidad de uno era bastante sorprendente, porque al menos en los residentes de ley y orden sí tenían un pequeño papel que desempeñar. Con la rápida expansión de los servicios gubernamentales durante el decenio pasado, los líderes comunitarios, así como los ciudadanos de Hong Kong adquirieron un sentido de dependencia que inhibió las iniciativas locales de autoayuda.

El sentido de dependencia se define como la comprensión de que los problemas comunitarios pueden ser resueltos mediante la expansión de los esfuerzos gubernamentales. Este sentido de dependencia prevaleció entre los presidentes de CAM. Cuando se les solicitó que eligiesen la estrategia más conveniente para resolver los problemas comunitarios, el 59% de los presidentes de CAM optó por la expansión de los esfuerzos gubernamentales, 35% por la genera-

ción de autoayuda, y el 6% por los esfuerzos conjuntos entre el gobierno y los residentes. Como se esperaba, existían variaciones en los sitios de investigación, favorecienda Tai Hang Tung las actividades de autoayuda. Cuando se les solicitó que favoreciendo Tai Hang Tung las actividades de autoayuda. Cuando se tabularon cruzadamente las estrategias de resolución de problemas con el grado de actividad que existía en las actividades de autoayuda emergió una relación negativa entre el sentido de dependencia y el grado de actividad (Cuadro 6).

El sentido de dependencia puede explicar asimismo por qué los CAM no fueron tan activos como otros grupos comunitarios. Los presidentes de CAM dependían más del gobierno que los líderes de otras organizaciones comunitarias. Los resultados de la encuesta indican que, cuando se compara a los presidentes de CAM con otros líderes comunitarios, aquéllos resultan relativamente más jóvenes, tienen menos educación, son menos ricos, y están empleados en profesiones con menor remuneración. La edad y educación de los líderes no estaba relacionada con el grado de actividad de CAM. Sin embargo, los presidentes más ricos parecían organizar más actividades para sus CAM.

Finalmente, las aspiraciones de los presidentes de CAM podrían estar relacionadas positivamente con el grado de actividad de CAM. Específicamente, los presidentes de CAM, que aspiraban a convertirse en líderes en toda la ciudad, probablemente eran más activos organizando actividades de autoayuda que los que se contentaban con ser líderes locales, y los que aspiraban a convertirse en líderes locales eran más activos que los que no tenían aspiraciones en absoluto.

## Participación de los Residentes

Vamos a examinar el papel desempeñado por los residentes de los edificios con los CAM. De los 408 residentes de CAM, solamente el 10% participó frecuentemente en actividades de CAM, en contraste con el 75% que participó poco frecuentemente (Cuadro 7). En términos de diferencias entre las zonas, los residentes de Kwun Tong fueron los más activos, mientras que los de Tai Hang Tung eran los menos activos. Si se examinan juntos los cuadros 4, 5 y 7 veremos que Kwun Tong tiene los líderes y ciudadanos más activos. Por otra parte, líderes igualmente activos en Tai Hang Tung no pudieron promover un alto nivel de participación de parte de los residentes.

El tipo de vivienda solamente tuvo un pequeño impacto sobre el nivel de participación de los residentes en las actividades de CAM. Si bien participantes

Cuadro 6. Estrategia de solución de problemas y actividad de CAM.

| | Estrategia | | |
|---|---|---|---|
| Actividad[a] | Expansión de esfuerzos gubernamentales (%) | Ambos (%) | Estimular la autoayuda (%) |
| Baja | 62 | 100 | 59 |
| Media | 31 | 0 | 24 |
| Alta | 8 | 0 | 18 |
| Muestra no. | 26 | 2 | 17 |

Nota: No. de observaciones que faltan = 26

[a]Baja = ninguna actividad durante el año pasado; Media = 1–4 casos de actividad durante el año pasado; y Alta = 5 ó más casos de actividad durante el año pasado.

Cuadro 7. Participación de los residentes en actividades de CAM.

| | Kwun Tong | | Tuen Mun | | Tai Hang Tung | | Sai Ying Pun | | Todas | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Participación | N | (%) | N | (%) | N | (%) | N | (%) | N | (%) |
| Frecuente | 23 | (14) | 12 | (7) | 2 | (6) | 4 | (11) | 41 | (10) |
| Normal | 30 | (19) | 19 | (11) | 3 | (9) | 11 | (30) | 63 | (15) |
| Infrecuente | 108 | (67) | 144 | (82) | 30 | (86) | 22 | (59) | 304 | (75) |

Nota: No. de observaciones que faltan = 153.

frecuentes representaron el mismo porcentaje (10%) de las muestras respectivas en la vivienda pública y privada, más residentes de la vivienda pública (76%) participaron infrecuentemente que los de la vivienda privada (67%). Sin embargo, se recordará que la vivienda privada estaba subrepresentada en la muestra.

En los estudios realizados sobre participación ciudadana, las variables socioeconómicas se consideran habitualmente importantes. Así pues los datos sobre sexo, edad, educación e ingresos de los encuestados fueron calculados por tabulación cruzada con niveles de participación del CAM. Los resultados indican que los residentes varones, más viejos, mejor educados, de ingresos medios (HKD 5 001 - 10 000)[1] tendían a participar más frecuentemente que otros grupos. Estadísticamente las relaciones entre estas variables socioeconómicas y el nivel de participación no eran significativas al nivel 0,05.

El bajo nivel de participación de los ciudadanos en las actividades de CAM puede explicarse por un fuerte sentido de dependencia entre los residentes. De 521 encuestados de CAM, el 56% prefirió la expansión de los esfuerzos gubernamentales para organizar la autoayuda como estrategia para resolver los problemas comunitarios. Solamente el 23% prefirió la situación inversa. Este sentido general de dependencia se intensificó al ser aplicado a problemas más específicos. De los que nombraron los problemas más urgentes que enfrentaban sus comunidades, solamente el 15% los consideraban susceptibles de solución mediante la autoayuda.

Al examinar la relación entre la elección de estrategias de solución de problemas y el nivel de participación en actividades de CAM, se podrá notar que más partidarios de la autoayuda participaron frecuentemente que los que abogaban por la expansión de los esfuerzos gubernamentales. La relación entre las dos variables fue, además, estadísticamente insignificante.

En la medida en que las actividades de CAM constituyen principalmente campañas iniciadas por el gobierno y proyectos conjuntos, es útil determinar la capacidad de los CAM para movilizar a los residentes en la participación de estas actividades en las que de otro modo podrían no estar interesados. La frecuencia de los presidentes de CAM que visitan y ayudan a los residentes es importante. Se ha formulado la hipótesis de que si esta clase de contacto resulta frecuente y útil durante tiempos normales, los presidentes de CAM podrían movilizar mejor a los residentes en tiempos de necesidad. Como indican los resultados, la interacción entre los presidentes de CAM y los residentes no era ni frecuente ni útil, ya que sólo el 8% de los presidentes de CAM ha mantenido

[1]HKD 5,50 (dólar de Hong Kong) = USD 1 (dólar estadounidense).

un contacto frecuente con los residentes. Durante 1981, el 35% de los presidentes de CAM no visitaron a los residentes en absoluto, y el 18% sólo mantuvo un contacto poco frecuente con los residentes, es decir, varias veces por año. Además, no han sido muchos los residentes que solicitaron ayuda a los presidentes de CAM. Más de la mitad (55%) de los presidentes de CAM informaron que, en los últimos 3 meses, ni siquiera un residente vino a solicitar su ayuda; el 20% informó que recibieron visitas de 1 a 5 residentes, y solamente 7% informó que recibió más de 20 visitas. Estos datos están apoyados por información suministrada por los residentes.

## Evaluación de los CAM por los Residentes

Hasta este punto es evidente que no muchos de los CAM son activos. Para equellos que lo son, las clases y tipos de actividades organizadas están en gran parte divorciadas de las necesidades de los residentes. Como resultado, la participación de los residentes en estas actividades tiende a ser escasa. ¿Consideran las partes interesadas a los CAM como exitosos o útiles?

El gobierno, como la parte que tiene más poder, nunca ha considerado a los CAM como un mecanismo poderoso para producir servicios urbanos mediante ayuda mutua. Uno se pregunta si la patrulla de seguridad de barrio ha disfrutado jamás del apoyo sincero o entusiasta de las fuerzas policiales. Sin embargo, el CAM está considerado como un experimento social exitoso (Bray 1976). Actualmente todavía se considera a los CAM como útiles para mejorar los servicios públicos comunitarios y las instalaciones ambientales en los edificios privados, facilitando la administración edilicia en las viviendas subvencionadas, asistiendo a las fuerzas policiales del barrio, promoviendo un sentido de pertenencia y el concepto de vecindad, y mejorando las comunicaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Respecto a los presidentes de CAM, la mayoría está bastante satisfecho con su trabajo. Solamente 51% de los presidentes de CAM consideraba a las campañas iniciadas por el gobierno como exitosas (Cuadro 8). Las actividades de autoayuda tendían a tener más éxito(74%). Sin embargo, fueron las actividades mixtas, es decir los proyectos conjuntos, las que recibieron la evaluación más positiva (83%). Las evaluaciones de los líderes de las actividades CAM diferían de un distrito a otro. Sai Ying Pun tenía el grado más bajo de satisfacción, mientras que Tai Hang Tung era el más satisfecho. En una palabra, la actividad condujo al éxito y la participación produjo satisfacción.

Como en un estudio de Katz et al. (1975), este estudio subraya las evaluaciones de servicios de los ciudadanos. Se sostiene que cualquier estudio de servicios urbanos participatorios debe ser evaluado desde la perspectiva del ciudadano. En este estudio el 29% de los residentes entrevistados consideraron a las actividades emprendidas por los CAM como exitosas, el 20% consideró que tenían cierto éxito, y el 11% dijeron que no tenían éxito. En términos de diferencias entre zonas Tai Hang Tung, donde los CAM eran más activos, recibió una evaluación baja de los residentes.

Cuando se clasificaron las respuestas de los encuestados de acuerdo a los tipos de vivienda, parecía que los CAM eran algo más exitosas en las viviendas subvencionadas que en las viviendas privadas. Además se solicitó a los encues-

Cuadro 8. Exito de las actividades según los presidentes de CAM.

| | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| *Actividades de autoayuda* | | | | | |
| No. de CAM involucrados | 10 | 2 | 9 | 2 | 23 |
| No. de presidentes que consideran exitosas las actividades | 7 (70) | 1 (50) | 8 (89) | 1 (50) | 17 (74) |
| *Proyectos conjuntos* | | | | | |
| No. de CAM involucrados | 12 | 2 | 12 | 4 | 30 |
| No. de presidentes que consideran exitosos los proyectos | 9 (75) | 2 (100) | 10 (83) | 4 (100) | 25 (83) |
| *Campañas gubernamentales* | | | | | |
| No. de CAM involucrados | 15 | 5 | 13 | 14 | 47 |
| No. de presidentes que consideran exitosa la campaña | 8 (53) | 2 (40) | 8 (62) | 6 (43) | 24 (51) |
| No. total de CAM en el distrito | 21 | 10 | 16 | 24 | |

Nota: Los valores entre paréntesis son porcentajes del número de CAM involucrados.

tados que enumerasen las actividades más exitosas y menos exitosas emprendidas por sus CAM. En general, las actividades recreativas, culturales y deportivas eran las que probablemente tenían más éxito, mientras que las opiniones sobre el éxito de las actividades de limpieza y de ley y orden estaban divididas de manera uniforme (Cuadro 9). Las variaciones en términos de tipo de vivienda parecían importantes. En las viviendas públicas, posiblemente las actividades recreativas, culturales y deportivas eran las que tendrían más éxito, mientras que las viviendas privadas los CAM probablemente eran exitosas en las actividades de limpieza. Las actividades relativas a la ley y al orden eran controvertidas en ambos tipos de vivienda.

En general, los residentes evaluaron positivamente las actividades de CAM en términos de éxito. Las evaluaciones de los residentes fueron menos favorables en términos de la utilidad de los CAM para los residentes. Al preguntarse si los CAM sirvían a los residentes adecuadamente, solamente el 17% respondió afirmativamente, el 23% señaló que los servicios de los CAM eran algo adecuados, y el 26% que eran inadecuados (Cuadro 10). Nuevamente los residentes más insatisfechos estaban en Tai Hang Tung. En términos de tipos de vivienda los CAM en viviendas privadas estaban mucho mejor que los de las viviendas públicas subvencionadas. En las últimas el 43% de los residentes consideró los CAM inadecuados, mientras que el 23% de los residentes de las viviendas privadas consideraron a los CAM inadecuados. Aparentemente aquí hay una paradoja. Los CAM en las viviendas públicas subvencionadas tuvieron actividades más exitosas pero los CAM en viviendas privadas sirvieron mejor

Cuadro 9. Evaluación de las actividades de CAM por los residentes (%).

| Actividades | Actividades más exitosas | | | Actividades menos exitosas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Vivienda pública | Vivienda privada | Todas | Vivienda pública | Vivienda privada | Todas |
| Limpieza | 13 | 40 | 18 | 20 | 17 | 20 |
| Ley y orden | 32 | 31 | 32 | 33 | 21 | 31 |
| Recreación, etc. | 35 | 5 | 30 | 7 | 4 | 7 |
| Servicios públicos | 2 | 5 | 3 | 9 | 13 | 10 |
| Relaciones vecinales | 8 | 2 | 7 | 10 | 25 | 13 |
| Otras | 10 | 17 | 11 | 20 | 21 | 20 |
| Muestra no. | 188 | 42 | 230 | 99 | 24 | 123 |

[a]No. de observaciones que faltan = 331 (59% de la muestra total).
[b]No. de observaciones que faltan = 438 (78% de la muestra total).

Cuadro 10. Evaluación de los servicios de CAM por los residentes (%).

| Evaluación | Kwun Tong | Tuen Mun | Tai Hang Tung | Sai Ying Pun | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Adecuada | 17 | 18 | 6 | 25 | 17 |
| Algo adecuada | 33 | 14 | 26 | 33 | 23 |
| Inadecuada | 23 | 30 | 27 | 19 | 26 |
| D.K./N.A. | 26 | 37 | 40 | 32 | 33 |
| Muestra no. | 209 | 246 | 54 | 52 | 56 |

a los residentes. Esta paradoja puede explicarse por los tipos de actividades de CAM y el papel del gobierno. En la medida en que las actividades de CAM no estaban encaminadas a las necesidades de los residentes sino más bien a los requisitos del gobierno, las actividades podían ser organizadas exitosamente. Una campaña organizada en forma de carnaval, por ejemplo, atrajo un pequeño porcentaje de gente de cada bloque. Sin embargo, estas actividades no sirvieron a los intereses de los residentes. Esta explicación se aplica más a las viviendas públicas subvencionadas que a las viviendas privadas.

Luego está el problema de si la evaluación de los residentes de los CAM en términos de utilidad de servicio está relacionada con las clases de actividades emprendidas. La ley y el orden se destacó como una importante actividad de CAM. Las actividades de ley y orden son centrales para las necesidades de los residentes. Por otra parte, las actividades recreativas, culturales y deportivas, si bien populares y exitosas, están más alejadas de las preocupaciones de los residentes. Por consiguiente, no es sorprendente que los CAM que organizaron esta clase de actividad eran considerados como habiendo servido a los residentes de una manera inadecuada.

Finalmente, se deberían examinar factores diferentes a los tipos y clases de actividades que puedan tener algún efecto sobre la evaluación de los residentes de los CAM en términos de servicios. Se comprobó que la educación y los ingresos no estaban relacionados, pero el sexo y la edad se relacionaban de una manera importante en las evaluaciones de los residentes, si bien no de una manera sólida. Las mujeres tendían a considerar a los CAM como habiendo servido a los residentes inadecuadamente. Era menos probable que la gente de más edad evaluase a los CAM negativamente. Como en el caso del otro método de evaluación, el nivel de participación estaba significativamente ($P < 0{,}005$) y estrechamente ligado a la evaluación de los CAM en términos de servicios

($\gamma$ = 0,34). Los residentes que participaron más frecuentemente tendieron asimismo a pensar que sus CAM sirvieron a los residentes adecuadamente.

## Conclusiones y Recomendaciones

Este estudio ha abordado la prestación de servicios urbanos como función de una interacción específica entre el gobierno, las organizaciones básicas voluntarias y los ciudadanos. Se ha estudiado el nacimiento de los CAM como vehículo para prevenir el crimen a comienzos de los años 1970. A diferencia de los Estados Unidos (Washnis 1976), la participación ciudadana en la prevención del crimen no sobrevivió a su entusiasmo inicial sino que degeneró en una manipulación ritual del respeto comunitario por el activismo gubernamental en el desarrollo comunitario. Tampoco pudieron los CAM establecerse como estructuras viables para otros servicios urbanos participatorios. Las clases de actividades que llevaban a cabo no estaban relacionadas en su mayor parte con las necesidades de los residentes, que sólo participaban en ellas infrecuentemente. Dado el hecho de que casi la mitad de las actividades de CAM no tenían un carácter de autoayuda o la variedad de ayuda mutua, los CAM dependieron mucho de la iniciativa del gobierno para su viabilidad organizacional. Los residentes dudaban de la utilidad de los CAM como abastecedores de servicios, mientras que el gobierno comenzó calladamente a reducir su apoyo a los CAM. ¿Qué es lo que no funcionó en el desarrollo de los CAM?.

En primer lugar, el problema comienza con la naturaleza de la organización. A pesar del ideal enunciado de ayuda mutua, en la práctica los CAM han sufrido graves ambiguedades en sus objetivos. Dado el papel activo del gobierno en la formación y operación de los CAM, difícilmente podían caer en las categorías de organizaciones de ayuda mutua identificadas en la materia (p.ej. Killilea 1976). En la medida en que los CAM representaban "un tipo de esfuerzos de penetración administrativa" (Lau 1981, p. 882), sirvieron como enlaces en la comunicación política. Cuando se solicitó que apoyasen a las campañas públicas, se constituyeron en aditamentos de las burocracias interesados solamente en la ejecución exitosa de sus propios programas. Cuando los CAM prestaron servicios a sus residentes, no estaba bastante bien definido si las organizaciones se consideraban como aditamentos de los servicios profesionales, formas alternativas de prestación de servicios o más bien posibles competidores con las modalidades profesionales de servicios (Katz 1981). Si los CAM hiciesen algo aquí y otro tanto allí, se convertirían en asociaciones de fines generales carentes de base comunitaria para tener éxito. A falta de un papel definido, los CAM no pudieron volver a adoptar la autodirección (Turner 1986); no pudieron programar actividades que crearan valores para los residentes; desarrollaron una clase de autoayuda nominal que no tenía verdadero significado excepto, tal vez, para la supervivencia organizacional. A la luz de su actuación en el pasado, el futuro de los CAM es verdaderamente sombrío. Hoy en día simplemente no existe dentro de los CAM una actividad autosostenida que pueda persistir y tenga una fuerza propia si se retira la ayuda pública.

En segundo lugar, la naturaleza de los CAM ha sido moldeada por el contexto en el que operan. Sin embargo, el contexto no ha sido favorable al desarrollo de los servicios urbanos participatorios. Estamos de acuerdo con Anderson (1975) de que el contexto dentro del cual las élites institucionales inte-

ractúan es mucho más importante para la comprensión de la política social y del cambio que las características socioeconómicas y motivacionales de las élites mismas. El contexto en que se desarrollaron los servicios urbanos participatorios es complicado y cambiante, pero el estudio destacó varias características. La primera de ellas es la extensión en que los servicios urbanos, específicamente la prevención del crimen, están profesionalizados y descentralizados sin minar la eficacia de las actividades de autoayuda, a saber: las patrullas de seguridad vecinales. La tensión existente entre los servicios de autoayuda y profesionales ha constituido uno de los temas comunes de la materia. La descentralización de las tareas policiales en Hong Kong parece haber mejorado las relaciones entre la policía y el público, pero también ha disminuido la participación de los ciudadanos en la prevención del crimen. La segunda característica del contexto de Hong Kong se relaciona con el efecto de los cambios socioeconómicos en la opción de los servicios urbanos participatorios. Hong Kong ha alcanzado un nivel de desarrollo donde las necesidades básicas en los servicios urbanos, p.ej., agua, drenaje, energía eléctrica, etc., ya no constituyen problemas. A los residentes les preocupa más bien la calidad, el costo y la disponibilidad de los servicios. La satisfacción de los deseos a este respecto requiere un nivel más alto de sofisticación técnica, complejidad organizacional y atención minuciosa. Esto explicaría en parte por qué los encuestados consideraron tantos problemas comunitarios como inadecuados para ser solucionados mediante la ayuda mutua. Finalmente, la variable más importante se refiere al papel del gobierno. Kuan y Lau (1981) pusieron de relieve la posición ventajosa del gobierno en la estructuración de la interacción entre sí, los líderes locales y los residentes con el fin de facilitar el proceso de desarrollo. En el presente estudio la posición del gobierno todavía sigue siendo capital pero su impacto ha obrado en la dirección inversa, es decir en detrimento de los servicios urbanos participatorios. Esta conclusión parece asimismo contraria a la experiencia de los Estados Unidos donde la participación del gobierno y el estímulo han constituido el factor más importante conducente a un alto nivel de participación ciudadana en los programas de servicio (Cole 1973). El estudio reveló un fuerte sentido de dependencia de parte de los presidentes de los CAM y de los residentes, un bajo nivel de actividad de parte de los CAM en términos de la organización de actividades de autoayuda, y un bajo nivel de la participación de los residentes en las actividades de los CAM. Por otra parte, el gobierno ha dedicado un esfuerzo considerable para "estimular" a los CAM. El argumento que se ha sostenido es que el gobierno ha sido ineficaz en sus esfuerzos. En lugar de mejorar la capacidad de los CAM para promover la ayuda mutua el gobierno se ha mostrado demasiado ansioso de llevar a cabo sus propios programas mediante campañas que son simbólicas pero ofrecen poco en lo que a verdaderos servicios se refiere. En la medida en que las actividades de CAM están determinadas central y burocráticamente, los CAM están obligados a separarse de su base de apoyo hasta tal punto que se encuentran impotentes en su capacidad de movilizar a los residentes para actividades genuinas de ayuda mutua. En un sentido, el gobierno ha tenido éxito en asumir el papel de empresario político a nivel local. De esta manera se privaba a los CAM de oportunidades para el desarrollo del liderazgo.

La tercera dificultad radica en los residentes. El estudio no sólo ha confirmado la apatía de los mismos, sino también la falta de interacción que existe entre los líderes y los residentes. No ha habido ninguna vida de grupo en las viviendas de los CAM. En estas circunstancias la afiliación en los CAM era

ficticia. Los residentes todavía son consumidores móviles que viven en una economía abierta y en una sociedad abierta. Si los CAM brindan comodidades subvencionadas u otros servicios, pueden ser evaluadas respecto a otras formas de generación de servicio. El dilema es que, sin un sentido de comunidad, no puede sostenerse la actividad voluntaria; mientras que, sin actividades, no puede desarrollarse un sentido de comunidad. Es claro que los CAM no pueden ser comunidades en el sentido en que pueden serlo las familias, aldeas o ciudades amuralladas. Por consiguiente, la cuestión crítica es la clase de actividades que se necesitan para formar algún sentido de identificación mutua entre los residentes. Es necesario encontrar alguna manera de atraer el interés propio de los residentes sobre una base individual (O'Brien 1975). Sin embargo, la participación de los residentes no debería ser concebida como un insumo político mediante el cual se podrían introducir políticas relativas a servicios urbanos, modificados o abolidos en favor de los más indigentes (p.ej., Marshall 1971; Smith y Rose 1976). El proyecto se ha concentrado en la participación ciudadana voluntaria a nivel local para producir y brindar servicios urbanos. En este sentido la participación es menos un tipo de conflicto y negociación, que consenso y cooperación. El consenso y la cooperación deben estar basados en intereses y necesidades concretas. Los residentes dedicarán su tiempo a lo que más les interesa o bien no serán voluntarios en absoluto. Lamentablemente las actividades emprendidas por los CAM no estaban relacionadas en su mayor parte con las necesidades de los residentes.

¿Cuáles son entonces nuestras recomendaciones? ¿Deberán abolirse los CAM? Si la respuesta es negativa, ¿cómo pueden ser mejorados? No recomendamos la abolición de los CAM porque todavía no los hemos evaluado en términos de sus funciones políticas, que el gobierno desea se lleven a cabo. Más aún, se cree que los residentes no favorecerían una medida tan radical, es decir que los residentes podrían apoyar a los CAM una vez que se los haya reforzado con más responsabilidades y liberado del control gubernamental.

Con el objeto de mejorar la capacidad de los CAM para promover servicios urbanos participatorios, el gobierno debe cambiar su papel de empresario al de un verdadero promotor. El gobierno no debería actuar más como organizador de actividades. En lugar de ello debe estar satisfecho con brindar estímulo a los CAM, primordialmente mediante incentivos financieros, para desarrollar sus propios programas de actividades. Más bien que dominar y socializar los CAM con normas gubernamentales preconcebidas y programas de actividades estandarizados, el gobierno debería dejar que los CAM fuesen independientes, permitiéndoles cooperar con el gobierno cuando sea necesario. Lo que se propone es una genuina relación de cooperación en la que el gobierno no debe temer la pérdida de control, los líderes comunitarios no deben desesperar por sentirse dependientes y los ciudadanos no deben sentirse impotentes. Los proyectos conjuntos entre los CAM y el gobierno son más exitosos que las actividades de autoayuda y las actividades iniciadas por el gobierno.

Actualmente los CAM están bajo la guía de la ciudad y de la administración de los Nuevos Territorios. Dado su papel, percepción y capacitación de empleados, el ministerio naturalmente tiende a moldear a los CAM en cinturones de transmisión política para el gobierno, más bien que ayudarles a desarrollarse como verdaderas asociaciones de ayuda mutua. Para que los CAM se conviertan en mecanismos eficaces que movilicen recursos inutiliza-

dos — una fuente de productividad y mano de obra que de otro modo no está aprovechada para la prestación de servicios urbanos — deben ser puestos bajo la guía de otro ministerio gubernamental que se encuentre más orientado hacia el servicio.

Finalmente, no tenemos ilusiones respecto al futuro de los CAM. Los oficiales del gobierno, profesionales y presidentes de los CAM todavía encuentran difícil definir las clases de servicios que probablemente se suministrarán de manera eficaz mediante ayuda mutua. La naturaleza de las organizaciones y el contexto bajo el cual operan no son tales que los residentes puedan ser movilizados fácilmente como coproductores de los servicios urbanos. Solamente en un sentido abstracto es posible hablar de los intereses comunes que dimanan de la situación vecinal. Además, es difícil para los CAM, en su calidad de organizaciones vecinales, emprender servicios urbanos en un marco complejo como Hong Kong. De acuerdo con algunos supuestos (tal como el mantenimiento del principio vecinal y el monopolio de la administración de propiedades por los profesionales), únicamente parece haber un sector en el que los CAM pueden tener un futuro: los servicios humanos donde la perspectiva de servicios urbanos participatorios parece ser la más brillante. Tal como sostienen Gartener y Riessman (1977), una parte considerable de la esencia de los servicios humanos depende de la participación y motivación del consumidor. En los servicios humanos, los consumidores son potencialmente productores y, en la medida en que participan como productores, se mejorará la eficacia de los servicios. No se ofrece ninguna recomendación específica sobre las actividades que emprendan los CAM en servicios humanos. Esto deben considerarlo individualmente los CAM y cada CAM puede hacer algo diferentes. Lo último que uno querría ver es la estandarización de actividades tal como existe actualmente. Los servicios urbanos participatorios solamente podrán prosperar cuando estén encauzados hacia las necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, deben ser programados y organizados allí donde deben ponerse a disposición del público y donde ésta haya uso de ellos.

---


Anderson, C.W. 1975, System and strategy in comparative policy analysis: a plea for contextual and experiential knowledge. En Gwyn, W.B., Edwards, G.C., ed., Perspectives in public policy making. Tulane University Press, New Orleans, MS, EE.UU. pp. 219–241.

Back, K.W., Taylor, R.C. 1976. Self-help groups: types or symbol? Journal of Applied Behavioral Science, 12(3), 295–309.

Bray, D.C. 1976. Speech before the legislative council of Hong Kong on 11 November 1976. Government Publishers, Hong Kong. Hansard, 1976, p. 200.

Cole, R.L. 1974. Citizen participation and the urban policy process. Lexington Books, Lexington, MA, EE.UU. 178 pp.

Downs, A. 1981. Neighborhoods and urban development. Brookings Institution, Washington, DC, EE.UU. 189 pp.

Durman, E.C. 1976. The role of self help in service provision. Journal of Applied Behavioral Science, 12(3), 433–443.

Gartner, A., Riessman, F. 1977. Self-help in the human services. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, EE.UU. 210 pp.

Hurvitz, N. 1976. The origins of the peer self-help psychotherapy group movement, Journal of Applied Behavioral Science, 12(3), 283–294.

Katz, A.H. 1981. Self-help and mutual aid: an emerging social movement? Annual Review of Sociology, 7, 129–155.

Katz, D., Gutek, B.A., Kahn, R.L., Barton, E. 1975. Bureaucratic encounters: a pilot study in the evaluation of government services. Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor, MI, EE.UU. 264 pp.

Killilea, M., 1976. Mutual-help organizations: interpretations in the literature. En Caplan, G., Killilea, M., ed., Support system and mutual help: multidiciplinary explorations. Grune and Stratton, Nueva York, NY, EE.UU. pp. 37–93.

Kuan, H.C., Lau, S.K. 1981. Planned development and political adaptability in rural areas. En King, A.Y.C., Lee, R.P.L., ed., Social life and development in Hong Kong. Chinese University Press, Hong Kong. pp. 169–193.

Lau, S.K. 1981. The government, intermediate organizations, and grass-roots politics in Hong Kong. Asian Survey, 21(8), 865–884.

Marshall, D.R. 1971. Public participation and the politics of poverty. En Orleans, P., Ellis, W.R., Jr., ed., Race, change and urban society. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. Urban Affairs Annual Review, 5, 451–482.

O'Brien, D.J. 1975. Neighborhood organization and interest-group processes. Princeton University Press, Princeton, NJ, EE.UU. 263 pp.

Smith, M.P., Rose, D.D. 1976. Citizen participation and urban water resources uses. En Ostrom, E., ed., The delivery of urban services — outcomes of chance. Sage Publications, Beverly Hills, CA, EE.UU. Urban Affairs Annual Review, 10, 127–170.

Turner, J.B., ed. 1968. Neighborhood organization for community action. National Association of Social Workers, Nueva York, NY, EE.UU. 220 pp.

Washnis, G.J. 1976. Citizen involvement in crime prevention. Lexington Books, Lexington, MA, EE.UU. 137 pp.

# Conclusiones

Y.M. Yeung y T.G. McGee

La autoayuda y la participación comunitaria han sido tradiciones antiguas mediante las cuales la población de Asia rural ha satisfecho sus necesidades básicas. Sin embargo, en las ciudades dichos métodos de prestar servicios básicos solamente se han desarrollado recientemente y con éxito variado. Los capítulos anteriores describen claramente las diversas circunstancias en que participaron los habitantes urbanos para mejorar los diferentes tipos de servicios. Este capítulo resumirá algunas de estas circunstancias antes de poner en relieve los problemas comunes y de esbozar recomendaciones de las políticas a seguir.

En primer lugar, los estudios de campo fueron realizados en diferentes lugares geográficos y funcionales, a pesar de su ambiente urbano. El *Saemaul Undong*, tal como se aplica en 10 comunidades en cuatro ciudades de Corea, es un movimiento nacional que, habiendo tenido inmenso éxito en las regiones rurales, se extendió a las comunidades urbanas. El estudio filipino se concentró sobre las comunidades de bajos ingresos dentro de las tres ciudades más grandes del país. Si bien los servicios básicos examinados y las condiciones en que los mismos fueron suministrados serían comparables a otras comunidades urbanas filipinas situadas de una manera similar, se hizo énfasis en la búsqueda de enfoques para mejorar los servicios básicos mediante una participación conjunta más activa de parte de la población, la comunidad y el gobierno. El estudio indonesio se concentró asimismo sobre las comunidades de bajos ingresos, casi "aldeas urbanas," en dos ciudades sobre dos grandes islas situadas casi a 1500 km de distancia la una de la otra. Sin embargo, las estructuras administrativas fundamentales eran las mismas y el estudio se concentró en buscar diversas maneras de diversificar y mejorar las actividades de servicio dentro de las limitaciones institucionales y financieras existentes. A diferencia de otros estudios, el estudio del caso malayo fue una comparación intensiva de dos tipos de ambiente de trabajo — los sectores formal e informal — en dos sectores de la isla de Penang resultante de una reestructuración principal de la economía y de la fuerza laboral desde la adopción de la estrategia de las zonas de libre comercio para el rápido desarrollo económico en las postrimerías de los años 1960. Las necesidades de servicio de un sub-conjunto de la población era de especial interés: los trabajadores jóvenes, en su mayoría mujeres, que procedían del lugar o de otros estados de Malasia para nuevas oportunidades económicas de empleo industrial. El ámbito de estudio se concentró sobre todo en un estado en Malasia, pero las implicaciones de política son patentemente nacionales, aún regionales. Finalmente, el estudio de Hong Kong se concentró especialmente en la eficacia de las organizaciones intermedias para facilitar al gobierno la mejora de la prestación de servicios a la población en su conjunto.

Los países representados en este estudio son diversos en su nivel de desarrollo económico y tipos de economía. En términos del producto nacional bruto per cápita y tipos de desarrollo urbano, se puede considerar a Hong Kong y Corea en el extremo de un continuo con su industrialización intensiva de edificios altos, densidad elevada, y cultura confuciana. Al otro extremo del continuo está Indonesia y las Filipinas en que se encuentran comúnmente aldeas urbanas con fuertes lazos rurales y vida cotidiana que gira alrededor de ideas de parentesco, étnicas y religiosas. En muchas de las comunidades de bajos ingresos de estos países es muy evidente un remanente del espíritu de autoayuda comunitario de las zonas rurales. Entre estos dos conjuntos de países está Malasia, específicamente Penang, que es mixta no sólo en sus ambientes residenciales sino en las diferentes prestaciones de servicio de los sectores formal e informal.

Dadas las diferencias en la escala de operación de servicios y el nivel de desarrollo, los servicios estudiados y requeridos por la población pertinente fueron muy divergentes. En Hong Kong, por ejemplo, y en cierta medida en las ciudades coreanas, lo que se necesita mayormente mucho más allá de los servicios básicos, agua, electricidad, alcantarillado y protección contra incendios, son generalmente servicios que mejoren la calidad de la vida, es decir servicios de carácter cultural y social. Por otra parte, a pesar de algunas mejoras notables recientes en la infraestructura básica de las kampungs indonesias y de los asentamiento ilegales filipinos, se debe mejorar el ambiente físico, así como el suministro de muchos servicios sociales deficientes. Nuevamente el estudio de Penang se encuentra más o menos entre las dos cosas, ya que los jóvenes trabajadores representan un sector de la población total cuyas necesidades se relacionan bastante específicamente con la forma de desarrollo, en especial la rápida industrialización.

Uno de los factores que se relacionan con los tipos de servicios suministrados en los cinco países parece ser el grado de participación del gobierno. Los estudios de caso del país han demostrado que la participación del gobierno, mediante apoyo financiero, planificación y personal, está más evidenciado en Hong Kong y Corea. En consecuencia, la naturaleza de la participación de la población en su deseo de mejorar los servicios urbanos puede describirse como una asociación con el gobierno, es decir el gobierno tiene la última palabra respecto al contenido y al modo en que los servicios urbanos deben ser mejorados y realizados. El estudio de Hong Kong, en particular, indica que en el ambiente urbano especial de dicho territorio el alcance de la participación de autoayuda, en el verdadero sentido de la palabra, es bastante limitado. Al otro extremo, los estudios de Indonesia y de las Filipinas han demostrado el alcance promisorio, hasta la necesidad, de que los habitantes se organicen para hacer disponibles algunos servicios básicos que el gobierno no suministra y para prestar otros servicios con miras a mejorar su bienestar. Los resultados de los estudios parecen sugerir que en muchos casos existe una laguna en la capacidad del sector público para desarrollar una respuesta apropiada al problema de la prestación de servicio urbano. Es significativo que, por lo menos en dos países, Corea e Indonesia, los gobiernos hayan tratado de adaptar respuestas institucionales bastante exitosas al problema de la prestación de servicios en la situación urbana con limitado éxito. En el caso de Malasia, es solamente después de 10 años de rápida urbanización e industrialización que han comenzado a pensar sobre una

respuesta gubernamental a las necesidades más especializadas de los jóvenes trabajadores urbanos.

Sobre la base de las discusiones realizadas hasta la fecha, es tentador hacer la hipótesis de que existe una transición temporaria en la naturaleza de los servicios requeridos por las comunidades urbanas junto a un grado variable de participación gubernamental. Los resultados del estudio parecen prestar alguna base al postulado de que a medida que aumenta el nivel de desarrollo existe una participación mayor del gobierno en el suministro de servicios urbanos con una declinación correspondiente en el alcance de las actividades de autoayuda y en la necesidad de las mismas. Esta hipótesis no podría ser rigurosamente puesta a prueba en este estudio, pero una manera más de verificar esta afirmación es estudiar una variedad selecta de países en el transcurso del tiempo y seleccionar otros países no cubiertos por esta indagación. Después de todo, este estudio se ha concentrado en los países del este y sudeste de Asia. Debe hacerse notar que las tradiciones de autoayuda y de participación comunitaria están bien desarrolladas en Asia Meridional y el Medio Oriente. Estudios similares en estos lugares de Asia podrán aportar pruebas para apoyar o refutar la hipótesis.

En los países que se estudian se puede distinguir varias posiciones ideológicas en sus respectivas tentativas de ampliar y mejorar los servicios urbanos. En el caso de Corea, se hace patente un paternalismo público bajo la forma de claras directivas e iniciativas gubernamentales, muy similares al molde del *Saemaul Undong* como se practica en las regiones rurales. Se ha sostenido que este enfoque intervencionista tendió a contrarrestrar la participación de los residentes. El estudio de Hong Kong señaló la naturaleza pragmática del suministro de servicios que involucraba a la población y al gobierno. La estructura organizacional, tal como era en 1982, cuando se emprendió el estudio, padecía de ciertas deficiencias. El liderazgo local era débil y las actividades organizadas por el mismo no siempre eran complementarias a las iniciativas del gobierno. Sin embargo, debe mencionarse que como resultado de la publicación de un de un anteproyecto de estudio y la consulta extensiva posterior realizada en 1981, se establecieron Juntas de Distrito en cada uno de los 18 distritos de Hong Kong. Al mismo tiempo se creó el Comité de Administración del Distrito, encabezado por el oficial del distrito, brindando un foro para la consulta y el enlace interministerial. A comienzos de 1984, se reforzó aún más el marco administrativo del distrito doblando el número de miembros elegidos y estableciendo un segundo consejo a un nivel mayor en la región no cubierto por el consejo urbano existente. De esta manera, es importante hacer notar que, paralelamente a las recomendaciones del estudio de Hong Kong, más bien como resultado de ello, el gobierno ya había tomado medidas para reforzar al gobierno local, y en el proceso ampliar y estimular una base más amplia de participación pública. En vista de la transición política hacia 1997, la tendencia a la descentralización y al traspaso de los poderes administrativos al nivel local solamente puede acelerarse.

La posición ideológica asumida por el enfoque filipino para suministrar servicios urbanos se caracteriza por reconocer la inadecuación del modelo de prestación de servicios de "arriba hacia abajo" y de las alternativas básicas de "abajo hacia arriba," así como de autoayuda. La atención se ha concentrado sobre la administración del servicio participatorio en que se examinan los esfuerzos conjuntos del gobierno y de la comunidad para una mejor presta-

ción de servicios. En las kampungs indonesias, el fundamento filosófico de todos los programas gubernamentales está constituido por la premisa de la capacidad económica cuya lógica es aprovechar la potencialidad de los individuos y familias más aventajadas para ayudar a los menos beneficiados. Que con este enfoque se hayan alcanzado o no los objetivos perseguidos es un asunto completamente distinto. Finalmente, en el estudio malayo, en lo que se refiere al suministro de servicios, el bienestar corporativo en el sector formal contrasta agudamente con un enfoque más integrador y sensitivo en el sector informal.

## Temas Comunes

Sería ideal si los cinco países estudiados pudieran situarse en un marco coherente teórico o conceptual. Sin embargo, las múltiples dimensiones de variación en los diferentes países no permiten una correlación definida de problemas o análisis de relaciones. En esta sección se trata de reunir los temas salientes que se han repetido en los estudios de casos y hacer observaciones sobre los mismos.

En la organización de servicios urbanos participatorios, uno de los problemas críticos que se debe resolver es la mejor unidad geográfica y demográfica para la eficacia funcional. ¿Existe una magnitud de umbral en el que la población misma puede organizar eficazmente los servicios urbanos? ¿Existen sucedáneos viables de unidades administrativas existentes para este fin? En los estudios realizados en Indonesia y en las Filipinas las unidades administrativas más bajas, a saber la *kelurahan* y el barangay, respectivamente, son entidades orgánicas dentro de las cuales se organizan los servicios urbanos. Constituyen bloques convenientes de edificios para servicios urbanos que se extienden u organizan en áreas urbanas debido a la existencia de liderazgo eficaz. En Corea, la organización actual de servicios urbanos participatorios se realiza al nivel del *dong*. Sin embargo, el estudio llegó a la conclusión de que el *dong* es una unidad funcional demasiado grande como para ser realmente eficaz. A este nivel, es particularmente difícil crear un sentido de cohesión social entre los residentes. Por otra parte, la unidad administrativa más baja, *tong* o *ban*, se considera demasiado pequeña. En consecuencia, se propone que se unifiquen dos o tres *tongs* como una unidad funcional superior que, si se adapta a la ejecución, logrará la reorganización masiva de la prestación de servicios dentro de la Corea urbana. En el caso de Hong Kong, la inmediata asociación de los distritos geográfico y administrativo los ha convertido en unidades convenientes en las que se organizan servicios participatorios. En Hong Kong existen 18 distritos de ese tipo, pero con la acción actual de estimular a la población a participar más intensamente en sus propios asuntos, inclusive en la mejora de servicios urbanos, la mayor subdivisión de estos distritos dependería del clima político cambiante, así como de la articulación de las necesidades por la población. Cuando la necesidad de los servicios tiene que ver específicamente con el lugar y definida claramente, a menudo unidades funcionales mucho más pequeñas pueden ser muy eficaces. Por ejemplo, para combatir el problema del crimen se han establecido exitosamente innumerables comités de ayuda mutua, por lo común sobre la base de un bloque de edificios de pisos altos, administrados en muchos lugares del territorio.

Dado que los servicios urbanos participatorios están basados en la pobla-

ción, no es poco común que un liderazgo fuerte y una prestación exitosa de servicios estén relacionados positivamente. El liderazgo puede ser formal e informal. En el Kruz na Ligas, una de las comunidades de estudio situadas en Diliman en Manila Metropolitana, existen seis tipos de organismos formales y cinco grupos informales. Las estructuras de liderazgo están especialmente bien desarrolladas en el barangay. Esta extensa red de liderazgo dentro de una comunidad urbana en las Filipinas se prefiere mucho más al sistema de las kampung indonesias en las que el liderazgo está centralizado en el *lurah*. El *lurah* es un jefe nombrado por la LKMD (Organización de Seguridad Comunitaria), unidad encargada de prestar servicios básicos al nivel comunitario. Con la responsabilidad de llevar a cabo programas de servicio centrados de tal manera en un individuo, la probabilidad de una prestación ineficaz es mucho mayor. De manera similar, se nombran líderes *dong* en los *Saemaul Undong* urbanos. El liderazgo instalado es necesario cuando existe una escasez de líderes competentes en la comunidad. En Hong Kong, la mayoría de los líderes han procedido de asociaciones voluntarias y, como tales, su relación con el gobierno es muy diferente de la de otras regiones. Una conclusión importante que ha surgido de todos los estudios del país es de que el liderazgo es tal vez, el factor más importante del éxito de todo servicio urbano participatorio. Numerosos estudios identificaron puntos débiles en el actual liderazgo, tales como falta de dinamismo, capacitación inadecuada y deficiencia de la habilidad para comunicarse. Casi todo estudio de caso apuntó a la necesidad de mejorar las calidades de liderazgo para poder mejorar los servicios urbanos participatorios. A este respecto, varios estudios recomendaban una mejor capacitación para los líderes, tanto formal como informalmente. Se puede mencionar de paso que en las kampungs de Indonesia las actividades organizadas por las amas de casa tienen frecuentemente éxito y la participación en las mismas es grande. Esto indica no sólo un importante papel de las mujeres en muchas actividades comunitarias, sino también la existencia potencial de un grupo de líderes informales en estas comunidades.

Se sostuvo que una de las principales responsabilidades de los líderes de las comunidades urbanas es la de ayudar a los residentes a articular sus necesidades de servicios de una manera más eficaz y organizada. En las kampungs estudiadas en Indonesia, por ejemplo, el paquete de servicios del gobierno no llega a los grupos socioeconómicos más bajos. Las verdaderas necesidades y problemas de la comunidad en conjunto son muy diferentes de los suministrados por los programas del gobierno. Una situación similar se encuentra en Penang donde los programas gubernamentales han reaccionado lentamente a las necesidades y problemas de los jóvenes trabajadores. En consecuencia, se debe recurrir a una plétora de organizaciones no gubernamentales que han tenido mucho más éxito en identificar y satisfacer las necesidades de la nueva fuerza laboral. En los comités de ayuda mutua de Hong Kong la ambiguedad de objetivos, junto a la falta de una interacción estrecha entre los líderes locales y los residentes, ha conducido al fracaso de las necesidades que debían articularse. Se concluyó que los servicios participatorios prosperarían si estuviesen encaminados a las necesidades genuinas de los ciudadanos.

Las diferentes percepciones de las necesidades de la comunidad urbana por los residentes, en contraste con las organizaciones de prestación de servicios, confunden los numerosos esfuerzos bien intencionados que resultan en índices bajos de participación y éxito. El liderazgo eficaz en una comunidad urbana

significa la identificación de las necesidades, búsqueda de consenso y finalmente la capacidad de responder exitosamente a las necesidades comunitarias. Esto ha tenido algún éxito en el ciclo de administración comunitaria de las comunidades de estudio de las Filipinas.

Las percepciones cambiantes de las necesidades de una comunidad urbana conducen al problema siguiente: la naturaleza y ámbito de las actividades sobre las que debería concentrarse la participación comunitaria. El estudio coreano llegó a la conclusión de que las actividades llevadas a cabo en las comunidades urbanas estudiadas no estaban suficientemente diversificadas como para satisfacer una amplia gama de necesidades. En parte, es una consecuencia de la parcialidad del gobierno que tiende a favorecer los servicios materiales básicos y de toda la comunidad al precio de los servicios socieconómicos específicos a las comunidades individuales. El estudio abogó por un cambio de las actividades hacia la mejora de la economía interna y la generación de ingresos junto con las actividades culturales. De manera similar, el estudio indonesio recomendaba vigorosamente realizar una evaluación de las necesidades mucho más exacta dentro de las kampungs individuales antes de tomar cualquier decisión para poner en ejecución los servicios urbanos. Los programas que se llevan a cabo actualmente en estas comunidades fueron desarrolladas inicialmente para zonas rurales y, por consiguiente, son insensibles a la heterogeneidad de la población urbana. Se sugirió que los problemas principales de las kampungs eran el desempleo, la vivienda y la acumulación de capital. Los programas gubernamentales o comunitarios deben reconocer estas necesidades y concebir programas y actividades que alivien las necesidades inmediatas. Finalmente, en las comunidades urbanas estudiadas en las Filipinas la mayor escasez de servicios se registraba en los sectores del agua, de los servicios sanitarios y de la eliminación de la basura. Estos deberían ser asuntos de alta prioridad en cualquier tentativa de mejorar allí el ambiente vital.

Los dos últimos problemas sobre la articulación de las necesidades y la naturaleza de las actividades que debe llevar a cabo la participación comunitaria giran en torno a la disponibilidad de información canalizada hacia arriba o hacia abajo. Idealmente la información debería dirigirse libremente en los cuatro niveles diferentes -individual, doméstica, comunitaria y estatal- de modo que se puedan adoptar las mejores estrategias para satisfacer las necesidades socioeconómicas de cada comunidad urbana. En los estudios de país, se han desarrollado diferentes mecanismos para facilitar el flujo de información que se necesita en cualquiera de las dos direcciones en diversos grados de éxito. En Hong Kong, las reuniones de la Junta de Distrito constituyen ocasiones en que se pueden discutir los cambios principales que afectan a la comunidad urbana y tomar decisiones sobre los mismos. En los barangays en el sector urbano de las Filipinas, las estructuras de liderazgo formales e informales bien desarrolladas han sido de lo más útiles para promover una comunicación eficaz entre los actores en cuestión. En consecuencia, se podría desarrollar un modelo de administración participatoria que dependiese de la contribución activa de todos los actores, en especial de las comunidades del gobierno, para mejorar los servicios básicos. Siendo todas las cosas iguales, cuanto mayor sea la información que exista entre los cuatro niveles diferentes, tanto más eficaz será probablemente la prestación de servicios urbanos.

Finalmente, un problema implícito en todos los estudios de país es el del

éxito o fracaso del mecanismo de los servicios urbanos participatorios. Evaluar el éxito en naciones es algo extremadamente difícil dada la diversidad de los contextos socioeconómicos y culturales. Lo que puede generalizarse es que existen elementos de éxito y fracaso en casi todos los mecanismos que se han desarrollado. Adaptadas a las diversas situaciones del país, se han elegido diferentes métodos para responder a problemas similares. Algunos de los criterios plausibles que se pueden utilizar para calcular el éxito incluyen el acceso a servicios dentro de la comunidad, la extensión de la participación, una mejora material visible y el cambio en la calidad de la vida diaria. El estudio no ha concebido específicamente medidas para determinar el éxito, pero los capítulos anteriores deberían dar al lector una base sobre la que se pueden evaluar los grados aproximados de éxito a lo largo de las dimensiones sugeridas.

## Recomendaciones de Política

Dado que los estudios de país abordaron las preocupaciones relevantes en situaciones diferentes, se podrán encontrar en los respectivos informes recomendaciones de política específicas y detalladas. Esta última sección tratará de reunir algunos de los hilos que corren a través de los estudios en la medida en que tengan relevancia y aplicabilidad a los países participantes y otros de la región.

Dado que los servicios urbanos participatorios dependen, para tener éxito, de la participación activa de la población, la recomendación más práctica es de aumentar la concientización de los residentes sobre la necesidad y el alcance de dichas actividades, así como de sus papeles esenciales para que las mismas sean fecundas. Con una mayor participación de gente en todas las etapas del suministro de servicios, inclusive la planificación, ejecución y evaluación, habrá una mayor probabilidad de que se suministre el servicio. Como se ha mencionado en la sección anterior, este proceso de etapa múltiple involucrará la identificación de las necesidades, la búsqueda de consenso, el libre flujo de la información, la participación comunitaria, así como la verificación y evaluación de los resultados. En este estudio el modelo filipino parece ser el que más se aproxima a este ideal.

Los servicios comunitarios y de autoayuda no pueden ser organizados de la noche a la mañana. Un enfoque sólido que puede recomendarse aparentemente a otros países interesados en las actividades comunitarias es un proceso gradual e incrementado de movilización y organización, en base a la experiencia de Hong Kong.

En casi todo estudio se percibió la falta de coincidencia entre las necesidades de los residentes y los programas concretos. Se recomendó que los organismos de prestación de servicios examinen la jerarquía de las necesidades que podrían distinguirse de varias maneras. Algunas de éstas son lo esencial, en contraste con lo suplementario; o bien lo básico y económico, en contraste con lo cultural y social; o bien la necesidad orientada hacia la producción, en contraste con la orientada hacia el consumidor. En la identificación y verificación más clara de las necesidades, casi toda comunidad puede considerar un cambio o una ampliación de los programas y actividades existentes. Por consiguiente, se recomienda que los gobiernos expandan sus programas de desarrollo comunitario.

Los estudios estaban unánimemente de acuerdo sobre la importancia del liderazgo para alcanzar la eficiencia de los servicios urbanos participatorios. Los líderes deben ser identificados, capacitados y nutridos. Dondequiera que sea posible los líderes deben ser capacitados y educados para adquirir los conocimientos y calidades necesarias. Por ejemplo, en el *Saemaul Undong* es necesario que los líderes tengan conocimiento de los procedimientos técnicos para poder realizar algunas tareas. De manera similar, los residentes deben ser educados y capacitados ya que la mayoría de ellos tiene una educación muy deficiente para comprender las complejidades de los procedimientos burocráticos existentes. Uno de los ejemplos para ilustrar este caso es el de las kampungs en Indonesia donde la intricada burocracia que rodea al *kelurahan* ha inhibido a la mayoría de los residentes de los grupos socioeconómicos más bajos para articular sus necesidades mediante el *lurah*. Los estudios recomendaban respuestas más flexibles y centralizadas a las necesidades expresadas dentro de las estructuras institucionales existentes. Esto puede involucrar la transferencia de la autoridad a las oficinas administrativas locales o al establecimiento de nuevas instituciones, tales como la organización no gubernamental de Penang.

En el mismo espíritu de una mayor autonomía local, los estudios recomendaban que, en casos relevantes, la ayuda financiera gubernamental fuese acompañada solamente de amplias líneas directrices para que la comunidad pudiese establecer sus propias prioridades respecto a la prestación de servicios. El estudio de Hong Kong recomendaba una medida más, es decir la incorporación de los grupos comunitarios en la asignación de recursos financieros dentro del proceso presupuestario anual.

Desde el punto de vista de políticas es posible reconocer un grupo de prioridades de política para los gobiernos y otro grupo para comunidades locales. Para los gobiernos de la región existe claramente la necesidad de mejorar los siguientes aspectos de los sistemas de prestación de servicios: (1) información sobre necesidades de servicio urbano; (2) flexibilidad para desarrollar sistemas de prestación de servicios urbanos mediante la reacción al nivel de organización comunitaria y las prioridades para las necesidades; (3) cualidad y capacitación de líderes administradores involucrados en programas de prestación de servicios urbanos; (4) comprensión del nivel de recursos comunitarios existentes; (5) voluntad de incluir una amplia gama de recursos comunitarios, inclusive organismos no gubernamentales, partidos políticos y organismos religiosos ya activos en las zonas urbanas; y (6) coordinación de respuestas institucionales a la prestación de servicios urbanos que a menudo están esparcidos en múltiples ministerios.

Para las comunidades urbanas las opciones de política son bastante diferentes, ya que deben desarrollar medios más eficaces de: (1) comunicar sus necesidades al gobierno, (2) desarrollar nuevas actividades participatorias, y (3) crear una mayor conciencia comunitaria de sus necesidades.

Es particularmente respecto al sector menos beneficiado de estas ciudades asiáticas donde la necesidad de desarrollar estas respuestas es más decisiva. Son estos los grupos que tienen la menor capacidad económica para satisfacer estas necesidades. Por consiguiente, sería necesario sugerir políticas que aumenten el control comunitario sobre sus recursos. En dichas propuestas existe a menudo un delicado equilibrio entre el paternalismo gubernamental y el activismo comunitario que solamente puede ser resuelto en la situación concreta de cada

ciudad. Claramente se trata de un sector decisivo para una información y formulación de políticas más amplia.

En conclusión, este estudio ha suministrado cinco modelos de servicios urbanos participatorios en Asia. Cada uno tiene sus propios puntos fuertes y débiles y se ha desarrollado con miras a adaptarse a su contexto social. Es poco probable que alguno de estos modelos sea transferido o adoptado totalmente fuera de su ambiente social y cultural. Sin embargo, existen elementos en cada uno de ellos que pueden prestarse a una aplicación selectiva en otros marcos urbanos interesados en el problema de hacer participar a la población en el proceso de mejorar sus vidas y su ambiente vital.

Los estudios han puesto de relieve que los gobiernos no tienen conciencia de la necesidad de mejorar los programas de prestación de servicios urbanos. Tampoco desconocen las comunidades urbanas sus necesidades. El problema es cómo desarrollar respuestas eficaces. Esto constituye tanto un desafío como una necesidad ya que es evidente que el crecimiento de los centros urbanos en estos países es inevitable y que la necesidad de prestar servicios urbanos no ha de desaparecer. En esta medida todos los gobiernos se encuentran en la misma situación y necesitan aprender de las experiencias comunes relacionadas con el problema.

# Servicios Urbanos en Asia: Bibliografía Selecta

## Corea

### El Sector Urbano Pobre y la Prestación de Servicios, Inclusive Vivienda


Hwang, M.C. 1976. Self-help site development in Korea: an overall evaluation, Journal of Korean Planners Association, 11(2), 50–66.

Kang, B.K., Choi, B.K. 1982. Estudio de las características que tiene la distribución de instalaciones de servicio para vecindarios de un área metropolitana. Journal of Korean Planners Association, 17(1), 4–26. [En coreano]

Kim, C.G. 1981. Análisis de la distribución y características regionales de los pobres. The Korea Development Review, 3(4), 85–99. [En coreano]

Kim, D.H. 1980. Dirección de la política de servicios sociales en Corea. The Korean Development Review, 2(4), 146–161. [En coreano]

Kim, H.D. 1977. Informe de un estudio sobre características socioeconómicas en distritos designados para remodelaje. The Graduate School of Public Administration, Seoul National University, Seúl, Corea. [En coreano]

Kim, S.G. 1974. Estrategias para mejorar la efectividad de proyectos laborales en la obtención de empleo y creación de ingresos para los pobres que se encuentran recibiendo ayuda de la seguridad social. Korea Development Institute, Seúl, Corea. 38 pp. [En coreano]

Kim, W. 1978. Estudio sobre características socioeconómicas.Metropolitan Research Center, Seoul Industrial University, Seúl, Corea. [En coreano]

Kim, Y.Y. 1982. Cambio en las políticas de desarrollo de áreas residenciales y sus implicaciones políticas. Housing, 42, 84–95. [En coreano]

Korea Industrial Development Institute. 1975. Medio ambiente residencial en distritos de viviendas subestándares. Korea Industrial Development Institute, Seúl, Corea. [En coreano]

Korean Research Institute for Human Settlements. 1980a. Informe de un estudio sobre viviendas comunes y de alquiler. Korean Research Institute for Human Settlements, Seúl, Corea. 358 pp. [En coreano]

_____ 1980b. Planificación a largo plazo para alcanzar el desarrollo urbano en el año 2000. Korean Institute for Human Settlements, Seúl, Corea. 470 pp. [En coreano]

Ku, Z.H. 1980. Historia del bienstar social en Corea.Korea Social-Welfare Research Institute, Seúl, Corea. [En coreano]

Kwon, T.J. 1971. An evaluation of the capacity of the legal system to facilitate the urban development program: the case of the Kwang-ju squatters relocation program. Graduate School of Public Administration, National University of Korea, Seúl, Corea.

Lee, B.Y. 1981. Estudios sobre el estado actual de instalaciones urbanas en ciudades coreanas. Department of Urban Engineering, Hanyang University, Seúl, Corea. Tesis de maestría. [En coreano]

Lee, D.H. 1980. La dirección de la política de bienstar social en Corea. The Korea Development Review, 2(4), 146–161. [En coreano]

Lee, S.G. 1979. Evaluacón de medidas de mejoramiento de viviendas en comunidades de ocupantes ilegales de Seúl. School of Environment Studies, National University of Korea, Seúl, Corea. 190 pp. [En coreano]

Lim, H.S. 1979. La pobreza en Corea. Institute of Asian Studies, Korea University, Seúl, Corea. Korean Society of Development Research Series, pp. 70–140. [En coreano]

Mills, S., Song, B.N. 1979. Urbanization and urban problems: studies in the modernization of the Republic of Korea, 1945–1975. Harvard University Press, Cambridge, MA, EE.UU. 310 pp.

Pai. 1978. Rural-urban migrants, squatter settlements and low-income housing policy in Seoul. Institute of Urban Studies and Development, Yonsei University, Seúl, Corea.
Park, C.K. 1980. Financiamiento de servicios de atención médica en Corea. Korea Development Institute, Seúl, Corea. [En coreano]
Park, S.Y. 1981. Urban growth and national policy in Korea. Trabajo presentado en el Pacific Science Association 4th Inter-Congress, Singapur. 56 pp.
Park, W.S. 1982. Housing development policy in Seoul. Journal of Korean Planners Association, 17(1), 91-105.
Seoul Metropolitan Government. 1979. Estudio elemental sobre las condiciones de vida de poblaciones de bajos ingresos y sugerencias sobre políticas a seguir. Metropolitan Government, Seúl, Corea. [En coreano]
Suh, S.M. 1979. Cálculo númerico y análisis de características de poblaciones pobres. The Korean Development Review, 1(2), 13-30. [En coreano]
Suh, S.M., Chung, S.W. 1982. Política pública y financiamiento para los pobres. En Park, C.K., Lee, K.U., ed., Presupuesto nacional y objetivos de política. Korea Development Institute, Seúl, Corea. Research Series 82-05, pp. 332-371. [En coreano]
Suh, S.M. et al. 1981. La realidad de los pobres y la política pública. Korea Development Institute, Seúl, Corea. 483 pp. [En coreano]

### *Saemaul Undong*

Brandt, V.S.R. 1977. The New Community Movement: planned and unplanned change in rural Korea. Journal of Asian and African Studies, 13, 3-4.
Brandt, V.S.R., Cheong, J.W. 1979. Planning from the bottom up: community-based integrated rural development in South Korea. Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación, Nueva York, NY, EE.UU.
Brandt, V.S.R., Lee, M.G. 1981. Community development in the Republic of Korea. En Dore, R., Mars, Z., ed., Community development. Croom Helm, Beckenham, R.U. pp. 49-138.
Choi, D.W. et al. 1979. Estudio de prácticas continuas del esquemas de Ban-Sang-Whoe. Saemaul Undong Research Series, 2(2). [En coreano]
Kim, H.J. 1979. Developmental leadership: a comparative study of two Korean villages. University of Hawaii, Honolulu, HI, EE.UU. Tesis doctoral.
Kim, Y.H. 1979. Characteristics of the Saemaul Undong (new community development) and its developmental patterns. En Saemaul Undong and communities. Institute of Saemaul Studies, Dankook University, Seúl, Corea. pp. 119-155.
Kim, Y.H. et al. 1981. Saemaul Undong — determination and capability of the Koreans (Resúmenes en inglés de trabajos de investigación). Saemaul Undong Yungunonchong, 6. 409 pp.
Kim, Y.H. et al. 19892. Saemaul Undong — Resúmenes en inglés de artículos de investigación en Saemaul Undong. Saemaul Undong Yungunonchong, 7. 536 pp.
Kwon, T.J., Woong, K.K. 1981 Desarrollo social en Corea.Seúl, Corea. [En coreano]
Lee, M.G. 1981. Hacia una nueva comunidad — informes del seminario de investigación internacional sobre el Movimiento Saemaul, del 8 al 13 diciembrte de 1980, Seúl, Corea.Institute of Saemaul Undong Studies, National University of Seoul, Seúl, Corea. 638 pp. [En coreano]
Ma, J.D. et al. 1980. Mecanismos efectivos para fomentar una unión crediticia urbana en forma de Saemaul Undong urbano. Saemaul Undong Research Series, 2(3). [En coreano]
Park, S.Y. 1982. Small area development approaches in Korea. En Misra, R.P., ed., Regional development. Maruzen Asia, Singapur. pp. 217-229.
Shin, D.S. 1978. Desarrollo comunitario — teoría y práctica de Saemaul Undong. 446 pp. [En coreano]
Son, H.S. et al. 1982. Composición socioeconómica y función de los dirigentes urbanos Saemaul. Saemaul Undong Research Series, 7(1), 249-282. [En coreano]

### *Estadísticas y Otras Publicaciones Gubernamentales*

Administration of Labour Affairs. 1981. 1980 report on occupational wage survey.
Central Council for the Saemaul Undong. 1981. The comprehensive plan for 1982 Saemaul Undong.
Korea, Ministry of Labour. 1981. Labor statistical yearbook. Ministry of Labour, Seúl, Corea.
Korea, Ministry of Health and Social Affairs. 1979. Yearbook of public health and social statistics. Ministry of Health and Social Affairs, Seúl, Corea.
Korea, Ministry of Home Affairs. 1971, 1974, 1980, 1981. Municipal yearbook of Korea. Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. Varias páginas.

_____ 1974. Saemaul Undong. Ministry of Home Affairs, Seúl,Corea.
_____ 1975. Directivas para el Saemaul Undong.Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. [En coreano]
_____ 1978. Recopilación de artículos sobre la implicación de Bansangwhoe. Department of Guidance, Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. 213 pp. [En coreano]
_____ 1980. Diez años de historia de Saemaul Undong.Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. 708 pp. [En coreano]
_____ 1980. Informe oficial para la administración de Bangsanwhoe. Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. [En coreano]
_____ 1981a. Informe oficial sobre administración.Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. [En coreano]
_____ 1981b. Guía de 1981 para el Saemaul Undong urbano.Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. 68 pp. [En coreano]
_____ 1982. Guía de 1982 para el Saemaul Undong urbano.Ministry of Home Affairs, Seúl, Corea. 71 pp. [En coreano]
National Bureau of Statistics/Economic Planning Board. 1955, 1960, 1966, 1970, 1980. Population and housing census report. National Bureau of Statistics/Economic Planning Board, Seúl, Corea. Varias páginas.
_____ 1980a. Advance report of the population and housing census, National Bureau of Statistics/ Economic Planning Board, Seúl, Corea.
_____ 1980b. Korea statistical yearbook. National Bureau of Statistics/Economic Planning Board, Seúl, Corea.
_____ 1981a. Annual report on the family income and expenditure survey. National Bureau of Statistics/Economic Planning Board, Seúl, Corea.
_____ 1981b. Indicadores sociales en Corea. National Bureau of Statistics/Economic Planning Board, Seúl, Corea. [En coreano]
Seoul Metropolitan Government. 1970–1980. Seoul statistical yearbook. Metropolitan Government, Seúl, Corea. Varias páginas.
_____ 1974. Saemaul Undong. Metropolitan Government, Seúl, Corea.
_____ 1978. Informe oficial sobre viviendas.Metropolitan Government, Seúl, Corea. [En coreano]
_____ 1978, 1979. Compendio de administración municipal.Metropolitan Goverment, Seúl, Corea. [En coreano]
_____ 1979. Guía de 1979 para el proyecto de vías de acceso pavimentadas en la parte trasera de edificios en Saemaul.Metropolitan Government, Seúl, Corea. [En coreano]

## Filipinas

Abejo, L.M. 1983. The service delivery system of nutrition programs in the public schools: a case study in program administration. College of Public Administration, University of the Philippines, Manila, Filipinas. Tesis de maestría.
Abueva, J., Guerrero, S., Jurado, E. 1972. Metro Manila today and tomorrow (final report). Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezón, Filipinas.
_____ 1974. Altering urban development. En The Philippines: priorities and prospects for development. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, DC, EE.UU.
Amor, E. de J. 1973. Urban development of Metro Manila. Social Work, 20(1–3), 7–9.
Anderson, J.N. 1975. Community participation in health programmes and health planning. Bulletin of the Public Health Society, 9, 42–48.
Apacible, M.F. 1976. An analysis of social services delivery in the Tondo foreshore area. Institute of Environmental Planning, University of the Philippines, Quezón, Filipinas. Tesis de maestría.
Aruego, J.M. 1975. Barangay government law and administration, University Book Supply, Manila, Filipinas.
Axinn, G., Kioffer, W. 1978. Bagong Lipunan sites and services. Ministry of Human Settlements, Makati, Filipinas.
Cariño, B.V. 1971. Hope or despair: a comparative study of slum and squatter communities in five Philippine cities. Philippine Planning Journal, 3(1), 8–14.
Castillo, G.T. 1979. Beyond Manila: Philippine rural problems in perspective. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-116e, 420 pp.
_____ 1983. How participatory is participatory development? A review of the Philippine experience. Philippine Institute for Development Studies, Makati, Filipinas.
Chander, R. et al. 1971. The city in the Third World. Institute of Planning, University of the Philippines, Manila, Filipinas. Occasional Paper 2.

Pacho, A., Panganiban, E.M. 1974. Urban development planning in four Philippine cities. College of Public Administration, University of the Philippines, Manila, Filipinas.
Perez, R.D. 1976. A study of some factors affecting the effectiveness of delivery of social welfare programs and services extended to the Iraya Mangyan of Bayanan, Mayabig I, Baco, Oriental Mindoro. University of the Philippines, Manila, Filipinas. Tesis de maestría.
_____ 1980. Probing our futures: the Philippines 2000 A.D. Population, Resources, Environment and the Philippine Futures, Manila, Filipinas.
_____ 1981a. Philippine statistical yearbook. National Economic and Development Authority, Manila, Filipinas.
_____ 1981b. Philippine yearbook. National Census and Statistics Office, Manila, Filipinas.
_____ 1983. Land development regulation laws. Philippine Human Settlements Regulatory Commission, Makati, Filipinas.
Pernia, E.M. 1974a. On some determinants of Philippine urbanization, Population Institute, University fo the Philippines, Manila, Filipinas.
_____ 1975b. Projection of national urbanization and rural/urban populations to 2000. Population Institute, University of the Filipines, Manila, Filipinas.
_____ 1976. Urbanization and economic development in the Philippines: some implications for regional policy. Philippines Economic Journal, 32 15(4), 614–645.
_____ 1977. Urbanization and the environment: implications for regional development. Trabajo presentada en el Symposium on Social Scientists and the Environment, Philippines International Convention Centre, 19 Noviembre 1977.
_____ 1981. Asian urbanization and development: a comparative analysis. School of Economics, University of the Philippines, Quezón, Filipinas.
Pernia, E.M., Paderanga, C.W., Jr. 1980. Urbanization and spatial development in the Philippines: a survey. School of Economics, University of the Philippines, Quezón, Filipinas.
Remolona, E.M. 1979. A simple model of squatters, School of Economics, University of the Philippines, Quezón, Filipinas.
Rodgers, G.B. et al. 1978. Urban employment in the 1980's: the case of Kenya and the Philippines. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
Sah, J.P. 1972. Control and planned development of urban land: urban land use control measures. Philippine Planning Journal, 3(2), 28–29.
Salcedo, E.N. 1972. The Carmona urban resettlement action research project: baseline period 1972–73. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezón, Filipinas.
Santiago, A.M., Calabia, G.S. 1974. Urbanization and agrarian reform: selective decentralization, Philippine Planning Journal, 4,5(2, 1–2), 99–114.
Santiago, C.E., Peñanco, M. 1979. An evaluation of UNICEF's social service delivery programme in the Philippines. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezón, Filipinas.
Sembrano, M. 1977. Case studies on the improvement of slums, squatters and rural settlement: the Philippines. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezón, Filipinas.
Stone, R.L. 1973. The politics of public and private property in Greater Manila. Centre for Southeast Asian Studies, University of Illinois at Urbana-Champaign, Urbana, IL, EE.UU. Special Report 6.
Tiongson, A.A. 1978. Slum resettlement: a review of an urban development strategy. Philippine Labor Review, 3(1), 45–54.
Tobias, G. 1983. National Housing Authority's focus for 1981: slum improvement program. Fookien Times Philippines Yearbook, 1982-83. 325 pp.
Todaro, M.P. 1974. Tondo foreshore urban renewal project. Makati, Filipinas.
Turner, M.M. 1982. Urbanization and class in the Ilocos Region. Philippine Studies, 30, 204–230.
Ulack, R. 1978. Urban growth in Mindanao, 1960-1970. Philippine Geography Journal, 12(4), 173–179.
Venago, J.A. 1976. The urban resettlement program and migration, Population Centre Foundation, Makati, Filipinas.

## Malasia Peninsular

Abdullah, M.B. 1982. The present socio-economic conditions in the District of Kuala Kangsar, Perak, and some suggestions as to ways and means of improving them within the framework of the rural development programme. Social Welfare Journal, 2(2), 29–41.
Abdul Zaman, A.S. 1980. Utilization of community social services in Kinta district, Batang Padang and Lower Perak. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Concepción, M.B. 1983. Population of the Philippines: current perspectives and future prospects. Population/Development Planning and Research Project, National Economic and Development Authority, Manila, Filipinas.
David, D.C. 1978. Slums and underdevelopment. Philippine Labor Review, 3(1), 29–37.
Decaesstecker, D.D. 1978. Impoverished urban filipino families. University of Santo Tomas Press, Manila, Filipinas.
Desai, A.R., Devadas Pillai, S. 1982. First lady for creation of Metro Cebu. Business Day, 27 Octubre 1982, p.1.
Gonzales, J. et al. 1977. Annotated bibliography on the effects of urbanization and development on the urban-rural system. Institute of Environmental Planning, University of the Philippines, Quezón, Filipinas.
Grigsby, W.G., Rosenburg, L. 1973. The growth of the urban population in the Philippines and its perspective. Bureau of Census and Statistics, Manila, Filipinas.
Hollnsteiner, M.R. 1974a. Urban planning: a curbside view. Philippine Planning Journal, 4.5(2.1–2), 65–72.
_____ 1974b. Urban planning: a curbside view. Documento presentado en el Southeast Asia Development Advisory Group (SEADAG) Urban Development Panel on Urban and Regional Planning: Southeast Asian Experience, Bali, Indonesia, 15–18 Abril 1974.
_____ 1974c. An answer to urban poverty: the volunteer community worker in Asian cities. Solidarity, 8(11–12), 3–9.
_____ 1975. Metamorphosis: from Tondo squatter to Tondo settler. National Economic and Development Authority Journal of Development, 1–2, 249–260.
_____ 1977. Basic services for the children of the urban poor. Informe presentado a UNICEF, Nueva York, NY, EE.UU.
_____ 1978. Penetrating the grey areas: urban workers in the tertiary sector. Philippine Labor Review, 3(1), 17–27.
_____ 1982. Government strategies for urban areas and community participation. Assign Children, 57/58, 46–64.
Jacobo, H.E. 1973. San Pedro Village, Makati: some problems of development and change in the Philippine urban setting. Trabajo presentado en la Canadian Sociological and Anthropological Association Conference, Queen's University, 23–31 Mayo 1973, Kingston, Ont., Canadá.
Jocano, F.L. 1971. The slum and female deviant behavior. Solidarity, 6, 28–41.
_____ 1973. Experience and perspectives in a slum neighborhood: an anthropological view. Philippine Social Review, 21(3–4), 223–228.
_____ 1975. Slum as a way of life: a study of coping behavior in an urban environment. University of the Philippines Press, Quezón, Filipinas. 203 pp.
Juliano, V.C. 1974. Feasibility study on the Malacañang Agency for Rehabilitation and Comprehensive Oriental Services (Marcos) through President F.E. Marcos' 3000.00 peso loan revolution towards an integrated housing, employment, and social service. Manila, Filipinas.
Kayanan, A.C. 1970. Urban planning in a free enterprise economy. Philippine Planning Journal, 2(1), 2–7.
Keyes, W.J. 1971. Land use and urban development in the Manila metropolitan area. Philippine Planning Journal, 2(2), 1–22.
_____ 1976. Housing the urban poor. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila Université, Quezón, Filipinas.
Laquian, A.A. 1968. Slums are for people: the Barrio Magsaysay pilot poject in urban community development. Loc[illegible] Government Centre, University of the Philippines, Manila, Filipinas. 216 pp.
_____ 1972. Slums and squatters in six Philippine cities. Southeast Asia Development Advisory Group, Nueva York, NY, EE.UU. 99 pp.
Laquian, A.A., Ellevera, E.D., Go, S.P. 1981. Basic services for the urban poor (final report). Integrated Research Centre, De La Salle University, Manila, Filipinas.
Lopez, M.E., Hollnsteiner, M.R. 1975. The face of poverty: implications for urban development. Trabajo leído en elSymposium on Urbanization, Population, and Development, 5–10 Mayo 1975, Tokio, Japón.
Mangahas, M. 1981. What happened to the poor on the way to the next development plan? Development Academy of the Philippines, Quezón, Filipinas.
Mariano, V.D. 1975. Urbanization and internal migration in 45 Philippine cities during the 1960's. Research and Publications Program, College of Public Administration, University of the Philippines, Manila, Filipinas.
Naval, T.M. 1979. Coping and motivational patterns of urban and rural children in poverty areas. Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manille Université, Quezón, Filipinas.
Ocampo, R.B., Sanchez, A.S. 1981. Slums resettlement: a review of an urban development strategy Philippine Labor Review, 3(1), 45–54.

Abraham, C.E.R. et al. 1979. Basic needs at the local level: an evaluation of implementation strategies within the rural social structure. International Symposium on Local Development Alternatives, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia, 3–7 Septiembre 1979.

Ahmad, H. 1980. Assessement of achievements in community development in Muar. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Anónimo. 1962. Workers' education in Malaysia. International Labour Review, 86, 50–57.

Anparasi, P. 1982. A descriptive study of the school health programme, Wilayah Persekutuan, with an evaluation of the problems encountered in its implementation. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Anusiathevy, V. 1982. A survey on urban child labour in domestic service. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Blake, M.L. 1975. Towards a better deal for the younger worker. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1977a. The beginnings of a community service : a report of the Young Workers' Community Education Program, Bayan Lepas, Penang. Federation of Family Planning Associations, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1977b. Asian women in formal and non-formal sectors: review and proposals for research education mobilization. Organización de las Naciones Unidas, Bangkok, Tailandia.

_____ 1980. Culture learning in a community education project, En Hodge, P., ed., Culture and social work: education and practice in southeast Asia. Heinemann Asia, Hong Kong. pp. 71–113.

Chan, L.H. 1979. The young workers community education project, En Hwang, J.G., ed., Adult education in industrial and urban community: Proceedings of ASPBAE Region 3 Conference. Institute for Community Education, Keimyung University, Taegu, Corea.

_____ 1982. Towards a participatory approach in meeting the problems, needs and rights of workers: the YCWEP experience. Trabajo presentada en el Workshop on Women in the Urban and Industrial Workforce: Southeast and East Asia, Manila, Filipinas, 16–19 Noviembre 1982.

Chang, S.L. 1982. A community-based study of youth participation in group activities. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Cheema, G.S. et al. Rural organisation and participation in Malaysia. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

_____ Governmental and non-governmental organizations in local level development: International Symposium on Local Level Development Alternatives. Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Chia, K.C. 1981. The housing and living conditions of migrant workers in the Bayan Lepas Industrial Zone, Penang, Malaysia. Division of Human Settlements Development, Asian Institute of Technology, Bangkok, Tailandia. Tesis de maestría.

Chong, E.N. 1975. Report on Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) Regional Workshop on Standards on Legislation for Social Welfare Services, Bangkok, Tailandia.

Diaz, R. 1982. Restructuring services to reach the urban poor in Kuala Lumpur. Assignment Children, 57/58.

Douglas, S.A. 1972. Voluntary association structure in Malaysia: some implications for political participation. Journal of Voluntary Action Research, 1(1), 24–37.

Douglas, S.A., Pederson, P. 1974. Voluntary associations in Malaysia. En Smith, D.H., ed., Voluntary action research. pp. 47–66.

FERO (Far East Research Organization). 1969. Survey of leisure activities in Malaya and Singapore. FERO, Singapur.

Gopala, K. 1980. Evaluation study: Penang Association for mentally retarded children. School of Social Science, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Halimah, S. 1980. Exploratory study: Sungai Dua Old Folks Jubilee Home, Penang. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Hassan, M.F.b. 1981. Community work at Kampung Melayu flats. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

_____ 1982. Estudio evaluativo del éxito de los programas de capacitación para la juventud, patrocinada por el Departamento de Cultura, Juventud y Deportes, KEMAS y el Departamento de Servicios de Bienestar Social, Muar, Johor. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia. [En Bahasa malasio]

Jamilah, A. 1981. The adaptation policies and adaptive strategies of female rural-urban migrants: the case of Malay factory girls in Malaysia. Trabajo presentada en Young Worker's Education Project's Workshop on Social Development of Factory Workers, Universiti Sains Malaysia, Penang, 12–14 Febrero 1981.

Jones, K. 1958. Social welfare in Malaysia. D. Moore, Singapur.

Kamal, S. 1976. Low-income shelter: socio-economic considerations in the planning, design and implementation of housing and human settlements for the low-income groups in Malaysia. Trabajo presentada en Eastern Regional Organization for Planning and Housing (EAROPH) Conference on Housing and Human Settlements for the Low Income Group, Kuala Lumpur, Malasia, 2–8 Mayo 1976.

_____ 1979. Planning for Kuala Lumpur's urban poor and its regional planning implications. Trabajo presentado en el Seminar on Social Planning for the Low-Income Group, Kuala Lumpur, Malasia, 13–15 Septiembre 1979.

_____ 1981. Urbanization: its challenges to planning. National Family Planning Board, Prime Minister's Department, Kuala Lumpur, Malasia. Occasional Paper 5.

_____ 1982. Urbanization and urban services: a Third World perspective. Trabajo presentado en la reunión del Working Group on Urbanization in Developing Countries, Latin American Regional Conference, Joao Pessoa, Brasil, 9–13 Agosto 1982.

Kamal, S. et al. 1982. Urban services for young workers in Penang: progress report of the Malaysian case study. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia, 28 Junio – 1 Julio 1982.

Kandjah, M. 1982. Contemporary problems in the prevention of juvenile delinquency, Social Welfare Journal, 2(1), 11–19.

Khor, K.P.M. 1979. Basic needs at the local level. Trabajopresentada en el International Symposium on Local Level Development Alternatives, University Sains Malaysia, Penang, Malasia, 3–7 Septiembre 1979.

Kuma Deva, M., Parameshvara Deva, M. 1978. Residential nurseries and parents who use them. Trabajo presentada en el Malaysia-Singapore Congress of Medicine, Kuala Lumpur, Malasia.

Lam, S.Y. 1908. Youth clubs in Georgetown, Penang: key issues. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Leigh, B. 1983. Interrelationships between health and development in an urban squatter area in Malaysia: the Sang Kancil Project. Community Development Journal, 18(2).

Leong, C.M. 1980. Case studies: social work service, psychiatric unit, university hospital. School of Social Services, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Lim, H.H. 1984. Managing urban development: focus on services for the poor. Trabajo presentada en el Expert Group Meeting on Managing Urban Development: Focus on Services for the Poor, 10–14 Enero 1984, Nagoya, Japón.

Lim, L.L. 1982. Towards meeting the needs of urban female factory workers in Peninsular Malaysia. Documento presentado en el Workshop on Women in the Urban and Industrial Workforce: Southeast and East Asia, 16–19 Noviembre 1982, Manila, Filipinas.

Loh, M. 1975. Working women in Singapore — some family planning and population considerations. Singapore Public Health Bulletin, 15, 7–12.

Mahmud, M.A. 1982. La repurcusión del subsido para niños concedido por el Departamento de Servicios de Bienstar Social: estudio de caso del área noreste de Penang. School of Social Sciences, University Sains Malaysia, Penang, Malasia. [En Bahasa malasio].

Mahmud, M.H.N. 1982. Alternatives to imprisonment. Social Welfare Journal, 2(1), 20–36.

Malaysia, Ministry of Federal Territory. 1982. Sang Kancil project report during the years 1979–1981. Ministry of Federal Territory, Kuala Lumpur, Malasia.

Malaysia, Ministry of National and Rural Development. 1966a. Adult education in Malaya. Ministry of National and Rural Development, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1966b. Community development — the traditional and new approach. Ministry of National and Rural Development, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1969. Adult literacy programme of the Ministry of National and Rural Development. Ministry of National and Rural Development, Kuala Lumpur, Malasia.

Malaysia, Ministry of Social Welfare. 1972. Changing concepts of social welfare: a mid-term review. Ministry of Social Welfare, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1974. Report of the survey on inmates of rehabilitation centres for women and girls administered by the Ministry of Welfare Services. Ministry of Social Welfare, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ 1982. Women in development (Malaysia): service centres for women — mid-term review report. Ministry of Social Welfare, Kuala Lumpur, Malasia.

Maung, T.T. 1957. The influence of the community centre on its neighbourhood. Department of Social Science, University of Malaya, Singapur.

MCDS (Malaysian Centre for Development Studies). 1970. National seminar on planning for children and youth in national development. MCDS, Kuala Lumpur, Malasia.

Navaratnam, V., Spencer, C.P. 1976. A medico-social study of drug dependents volunteering for treatment at the General Hospital, Penang. Centre for Policy Research, University Sains Malaysia, Penang, Malasia.

Ong, H.P. 1982. Study on the 28 Launching Grant Programme by Social Welfare, Penang. School of Social Sciences, University Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Poh, E.L. 1980. Effects of institutionalization on the boys of the Salvation Army Boys Home. Penang School of Social Sciences, University Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Ponniah, V. 1969. Opportunity and treatment of women workers in Malaysia. Faculty of Economics and Administration, University of Malaysia, Kuala Lumpur, Malasia.
Radhakrishnan, S. 1974. Population education for workers. En Trade union education in Malaysia. Malaysian Trades Union Congress, Kuala Lumpur, Malasia. Publicación 4.
Raja, N. 1982. Estudio sobre las perspectivas que tienen los impedidos físicos de establecerse como trabajadores independientes en el estado de Penang. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia. [En Bahasa malasio]
Rashid, I. 1982. An evaluative study of the integrated education programme for the disabled. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Saad, M. 1980. Evaluation of the programm "The Needy Children." School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Salma, J. 1980. Effectiveness of voluntary organisations in Kampung Melayu flats. Penang School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Shamsuddin, A.R. 1976. The role of the national family planning programme in the reduction of fertility in Malaysia. Trabajo presentado en el National Seminar on Fertility Planning Towards Achieving Greater Social and Economic Progress, Kuala Lumpur, Malasia.
Shubert, C. 1982. Interim assessment of the urban social planning and Sang Kancil projects in Kuala Lumpur. UNICEF, Bangkok, Tailandia.
Singapore, Council of Social Service. 1972. Developing social policy in conditions of rapid change: the role of social welfare. Council of Social Service, Singapur.
Siti, K. 1980. Study of the social development programme in Kampung Berala, Perak. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Surinder, K. 1982. Estudio exploratorio sobre madres divorciadas bajo el programa de asistencia infantil en Seremban. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia. [En Bahasa malasio]
Tan, S.Y. 1982. Estudio socioeconómico de trabajadores de la India en la zona de libre comercio de Bayan Lepas en Penang.Faculty of Arts, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malasia. [En Bahasa malasio]
Teoh, K.L. 1983. A psychosocial study of juvenile offenders of Taiping Boy's Home. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Then, C.N. 1957. Activities of women and women's organizations in Malaya. Ministry of Social Welfare, Kuala Lumpur, Malasia.
_____ 1967. Objectives of auxillary and in-service training programmes in meeting national development needs and problems with special reference to Malaysia. Trabajo presentado en el Seminar on the Relationship of Social Work Education to Developmental Needs and Problems in the Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) Region, Kuala Lumpur, Malasia.
Ting, M. 1983. A survey of the issues of male homosexuals orientation and the implications for social work knowledge and practice. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Ungku, A.A. 1977. Formación de HAWA y el bienstar de la trabajadora moderna malaya. Trabajo presentada en el 2nd Conference for Malaysian Islamic Women's Institutions, Malaysia, 1–3 Abril 1977, Kuala Lumpur, Malasia. [En Bahasa malasio]
UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 1977. The needs of children and mothers in Malaysia. Faculty of Educational Services, Universiti Pertanian Malaysia, Kuala Lumpur, Malasia.
Urban Services Project. 1975. Interviews with 14 selected clubs, societies, associations and health centres in Penang. Urban Services Project, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malaysia.
Vasoo, S. 1972. A new direction in youth services. Journal of National Youth Leadership Training Centre, 3, 113–124.
Vijayaletchumi, N. 1982a. Community work at Rifle Range flats. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
_____ 1982b. Problems faced by the aged sick in Penang. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malaysia.
Wan Ahmad Zawawi, I. 1983. Concepto rural de desarrollo: ideología y puesta en práctica. Documento de trabajo presentado en el Seminar on Approaching Rural Society through the use of Libraries, 25–26 Marzo 1983, Kuala Lumpur, Malasia. [En Bahasa malasio]
WAO (Women's Aid Organization). 1982. Annual report. WAO, Kuala Lumpur, Malasia.
_____ 1983. Annual report. WAO, Kuala Lumpur, Malasia.

Watherson, D.C. 1954. Report on community development in the Federation of Malaya. Community Development Bulletin, 6(1), 13–17.
Wazir, J.K. 1979. Bringing out the green in women and children: a view of health development in Malaysia. Documento presentado en el International Symposium on Local Level Development Alternatives, University Sains Malaysia, 3–7 Septiembre 1979, Penang, Malasia.
Winans, S.S. 1960. Malaya's youth prepares for national building: recommendations and a report on youth clubs and youth hostels in the Federation of Malaya. Ministry of Health and Social Welfare, Kuala Lumpur, Malasia.
Wong, C.P. 1982. Rehabilitation and employment opportunities for the deaf. Social Welfare Journal, 2(2), 1–11.
Wong, S.Y. 1982. An exploratory case study on institutional child care at the Tengku Badriah Children's Home, Selangor. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Yap, S. 1982. An evaluative study on school social work. School of Social Sciences, University Sains Malaysia, Penang, Malasia.
YWEP (Young Workers' Education Project). 1981. Project document for the Young Workers' Education Project, Bayan Lepas industrial area, Penang. Penang Family Planning Association and School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Zainal, A. 1980. Evaluation study: probation and after-care service, Social Welfare Department, Penang. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.
Zulkitli, A. 1982. A study of Single Old Person Maintenance Assistance Scheme recipients in the Kinta district, Perak. School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malasia.

## Indonesia[1]

Arief, S. 1979 Indonesia: pertumbuhan ekonomi disparitas pendapatan dan kemiskinan massal. Lembaga Studi Pembangunan, Jakarta, Indonesia.
Arief, S., Sasono, A. 1981. Indonesia: ketergantung an dan keterbelakangan. Lembaga Studi Pembangunan, Jakarta, Indonesia.
Basta, S.S. 1977. Nutrition and health in low income urban areas of the Third World. Ecology of Food and Nutrition, 6, 113–124.
Bhasin, K., Malik, B. 1977. People's participation and development. LP3ES, Jakarta, Indonesia. Prisma 8 (Edición inglesa).
BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). 1980. Employment and income distribution in Indonesia. BIRF, Washington, DC, EE.UU.
Booth, A., McCawley, P. 1981. The Indonesian economy during the Soeharto era. Oxford University Press, Kuala Lumpur, Malasia.
BPS (Biro Pusat Statistik). 1981. Problació de Indonesia en 1980 por provincias y regencia/municipalidad. BPS, Jakarta, Indonesia. [En indonesio]
_____ 1983. Población de Indonesia: resultados del censo de población de 1980. BPS, Jakarta, Indonesia. [En indonesio]
Bruner, E.M. 1972. Batak ethnic associations in three Indonesian cities. Mimeo.
_____ 1974.The expression of ethnicity in Indonesia. En Cohen, A., ed., Urban ethnicity. Tavistock Publications, Londres, R.U. ASA Monographs, 12, 251–280.
Castles, L. 1967. The ethnic profile of Djakarta. Indonesia, 3, 152–204.
Critchfield, R. 1970. Hello mister: where are you going? Alicia Patterson Fund, Nueva York, NY, EE.UU.
_____ 1971. The plight of cities: Djakarta the first to "close." Columbia Journal of World Business, 6, 89–93.
Cobban, J.L. 1971. Geographic notes on the first two centuries of Djakarta. Journal of the Malaysian Branch, Royal Asiatic Society, 44(2), 108–105.
Cohen, D.J. 1975. Poverty and development in Jakarta. University of Wisconsin, Madison, WI, EE.UU. Tesis doctoral.
DKI Jakarta KSS. 1971. Statistical yearbook of Jakarta 1970. Jakarta Census and Statistical Office, Jakarta, Indonesia.
ECAFE (Comisión Económica y Social para Asia el Pacifico). 1981.Migration, urbanization and development in Indonesia. ECAFE, Bangkok, Tailandia.

[1]Esta bibliografía fue preparada en gran parte por los editores.

Geertz, C. 1971. The integrative revolution: primordial sentiments and civic politics in the new states. En Finkle, J.L., Gable, R., ed., Political development and social change. John Wiley and Sons, Nueva York, NY, EE.UU.

Heeren, H.J. 1955. The urbanization of Djakarta. Ekonomi dan Kenangan Indonesia, 8, 696–736.

Hidayat. 1976. Alcance y características del problema del desempleo en Indonesia. Ekonomi dan Kenangan Indonesia, 24(3), 241–273. [En indonesio]

_____ 1983. Definisis dan evolusi sector informal. Galang, 1.

Hugo, G.J. 1975. Demographic research in Indonesia. Australian National University, Canberra, Australia. Working Papers in Demography, 1.

_____ 1979. Migration to and from Jakarta. En Pryon, R.J., ed., Migration and development in Southeast Asia. Oxford University Press, Kuala Lumpur, Malasia. pp. 192–203.

Indonesia, Government. 1979. Repelita III: the third five-year development plan, 1979–84. Government Printer, Jakarta, Indonesia.

Institute for Social and Economic Research, Education and Information. 1981a. Results of a short-term evaluation study in Ujung Pandang. Direktorat Jendral Cipta Karya and LP3ES, Jakarta, Indonesia. Monitoring and evaluation study of the kampung improvement programme. Informe Técnico.

_____ 1981b. Results and analysis of a longitudinal study of Jakarta. Direktorat Jendral Cipta Karya and LP3ES, Jakarta, Indonesia. Monitoring and evaluation study of the kampung improvement programme. Informe Técnico.

_____ 1982. Community impact analysis of KIP in Ujung Pandang. Direktorat Jendral Cipta Karya and LP3ES, Jakarta, Indonesia. Monitoring and evaluation study of kampung improvement programme. Informe Técnico 2.

Jackson, K.D., Pye, L.W., ed. 1978. Political power and communication in Indonesia. University of California Press, Berkeley, CA, EE.UU.

Jellinek, L. 1978. Circular migration in Jakarta. School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, Australia.

Kantner, J.F., McCaffrey, L., ed. 1975. Population and development in Southeast Asia. D.C. Heath and Co., Lexington, MA, EE.UU.

Karamoy, A. 1983. The impact of slum up-grading programmes on housing quality: a case study of kampung improvement programmes in Jakarta. Postgraduate Centre Human Settlements, University of Leuven, Louvain, Bélgica.

King, D. 1974. Social development in Indonesia: a macro analysis. Asian Survey, 14(10), 918–935.

Liddle, R., ed. 1973. Political participation in modern Indonesia. Yale University, New Haven, CT, EE.UU. Southeast Asian Studies Monograph.

_____ 1973. Evolution from above: national leadership and local development in Indonesia. Journal of Asian Studies, 32, 287–309.

Lim, L.L. 1984. Managing urban development: focus on services for the poor. Trabajo presentada en el Expert Group Meeting on Managing Urban Development: Focus on Services for the Poor, 10–14 Enero 1984, Nagoya, Japón.

Linn, J.F., Smith, R.S., Wiznjowijoto, H. 1976. Urban public finances in developing countries: a case study of Jakarta, Indonésie. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, DC, EE.UU. Urban and Regional Report, 80–7.

Mahmuddin, I.S. 1974. La ocupación de las personas procedentes de Jakarta generalmente revela su reión de origen. Indonesia Raya, 12 Enero 1974. [En indonesio]

Milone, P.D. 1966. Urban areas in Indonesia: administrative and census concepts. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, CA, EE.UU. Research Series 10.

Mitchell, D. 1970. Wanakalada: a case study in local administration. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 6(2).

Moir, H.V.J., Wirosardjono, S. 1977. The informal factor in Jakarta. Centre for Urban and Environment Studies, Jakarta, Indonesia. Widyapura, 9–10.

NUDS (National Urban Development Strategy). 1982. Informe sobre la puesta en práctica del estudio NUDS. Department of Public Works, Jakarta, Indonesia. [En indonesio]

Osborn, J. 1975. Government and urbanization in Indonesia. Trabajo presentado en el 13th Pacific Science Congress, 18–30 Agosto 1975, Vancouver, B.C., Canadá.

Papanek, G.F. 1975. The poor of Jakarta. Economic Development and Cultural Change, 24 (October), 1.

Papanek, G.F., ed. 1980. The Indonesian economy, Praeger, Nueva York, NY, EE.UU.

Peattie, L. 1980. Anthropological perspective on the concepts of dualism, the informal sector, and marginality in developing urban economics. MIT Press, Cambridge, MA, EE.UU. International Regional Sciences.

Sethuraman, S.V. 1976. Jakarta: urban development and employment. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. 154 pp.

Sigit, H., Suntanto, A. 1983. Aldeas urbanas y población de acuredo con los censos de 1971 y 1980. En McDonald, P.F., ed., Manual de los análisis de la información obtenida en los censos indonesios de 1971-1980. Australian International Development Program, Canberra, Australia. [En indonesio]

Soedjatmoko. 1976. Cultural values in the problem of human settlements. LP3ES, Jakarta, Indonesia. Prisma 4 (Editión inglesa).

Soegijoko, S., Sugijanto, B.T. 1976. Urban areas in Indonesia as development catalyst. LP3ES, [Jakarta], Indonesia. Prisma 3 (Editión inglesa).

Suharso. 1973. Socio environmental aspects of rapid urbanization in Indonesia with special reference to Jakarta. Indonesia Magazine, 17, 52-60.

Suharso, Speare, A., Redmana, H.R., Musin, I. 1976. Rural urban migration in Indonesia. Leknas, Jakarta, Indonesia.

Sundrun, R.M. 1976. Interprovincial migration. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 12(1), 70-92.

Suyono.1983. Kampung-improvement program: an Indonesian experience. En Yeung, Y.M., ed., A place to live: more effective low-cost housing in Asia. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Ont., Canadá. IDRC-209e. pp. 171-183.

Temple, G. 1974. Migration to Jakarta. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 11(1), 76-81.

## Hong Kong

Anderson, E.N., Anderson, M.L. 1975. Folk dietetics in two Chinese communities, and its implications for the study of Chinese medicine. En Kleinman, A., et al., ed., Medicine in Chinese cultures. U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, DC, EE.UU. pp. 143-176.

Au, K.K. 1977. Trends of infant mortality in Hong Kong over the past two decades. Journal of the Society of Community Medicine, Hong Kong Branch, 8, 94-101.

_____ 1978. Childhood mortality in Hong Kong over the past twenty-five years. Journal of the Society of Community Medicine, Hong Kong Branch, 9, 94-100.

Berkowitz, M.I. 1970. Ecology and human behavior: a comparison of rural and urban environments and their effects on resettled Hakka villagers. En Prescott, J.A., ed., Conservation and development of the countryside. Hong Kong University Press, Hong Kong.

Berrien, M.T., Barendsen, R.C. 1960. Education in Hong Kong. U.S.Office of Educational Studies in Comparative Education, Washington, DC, EE.UU.

Bracey, D.H. 1967. The effects of emigration on a Hakka village. Harvard University, Cambridge, MA, EE.UU. Tesis doctoral.

Brim, J.A. 1970. Local system and modernizing change in the New Territories of Hong Kong. Stanford University, Stanford, CA, EE.UU. Tesis doctoral.

Chan, F.K. 1972. The struggling for survival in primary schools: a study of resettlement families with educationally retarded children. Research Subcommittee, Neighborhood Advice-Action Council, Hong Kong.

_____ 1972. The road to delinquency: a study of juvenile crime in Hong Kong. Research Subcommittee, Neighborhood Advice-Action Council, Hong Kong.

Chan, K.C. 1976. The role of the Family Planning Association in Hong Kong's fertility decline. Studies in Family Planning, 7(10), 284-289.

Chaney, D., Podmore, D. 1974. Family norms in a rapidly industrializing society: Hong Kong. Journal of Marriage and the Family, 36(May), 400-407.

Cheng, C.H. 1974. El estudio de la organización criminal de Hong Kong a través de la estructura y subcultura de las sociedades Triad. Chinese Universtiy of Hong Kong, Hong Kong. Tesis de maestría. [en chino]

Cheong, G.S.C. 1979. Attitudes of Chinese parents and pupils towards studying in the Chinese type of High schools in Hong Kong. Journal of Asian and African Studies, 5(3), 202-208.

Cheung, F.M. 1979. Residential rehabilitation: evaluation of half-way house for the mentally ill. Hong Kong Journal of Mental Health, 8(3), 17-22.

Ch'ien, J.M.N. 1973. Drug abuse and young people. The Hong Kong Journal of Social Work, 8(2), 23-29.

Choa, G.H. 1976. Some observations on the phenomenon of drug addiction. Journal of the Society of Community Medicine, Hong-Kong Branch, 8, 6-17.

Choi, C.Y. 1975. Urbanization and redistribution of population in Hong Kong — a case study. En Goldstein, S., ed., Patterns of urbanization: comparative country studies. Unión Internacional para el Estudio Cientifico de la Población, Liège, Bélgica.

Colbourne, M.J. 1979. Developments in medical education in Hong Kong in the last 25 years. En Choa, G.H., ed., Recent development in medical education. Chinese University Press, Hong Kong. pp. 7–16.
Downey, B. 1976. Combating corruption: the Hong Kong solution. Hong Kong Law Journal, 6(1), 27–66.
Drakakis-Smith, D.W. 1971. Housing needs and planning policies for the Asian city — the lessons from Hong Kong. International Journal of Environmental Studies, 1, 115–128.
_____ 1976. Urban renewal in an Asian context: a case study in Hong Kong. Urban Studies, 13(3), 296–306.
Dwyer, D.J. 1965. The problems of in-migration and squatter settlement in Asian cities: two case studies, Manila and Victoria Kowloon. Asian Studies, 2, 145–169.
_____ 1970. Urban squatters: the relevance of the Hong Kong experience. Asian Survey, 10(7), 607–613.
Dwyer, D.J., ed. 1971a. Asian urbanization: a Hong Kong casebook. Hong Kong University Press, Hong Kong. 210 pp.
_____ 1971b. The city as a centre of change in Asia. Hong Kong University Press, Hong Kong. 287 pp.
Endacott, G.B. 1964. Government and people in Hong Kong 1841–1962: a constitutional history. Hong Kong University Press, Hong Kong.
England, J., Rear, J. 1975. Chinese labour under British rule. Oxford University Press, Hong Kong.
Field, C.E., Baber, F. 1973. Growing up in Hong Kong: a preliminary report on a study of the growth, development and rearing of children in Hong Kong. Hong Kong University Press, Hong Kong.
Freedman, M. 1966. Shift of power in the Hong Kong New Territories. Journal of Asian and African Studies, 1(1), 3–12.
Fung, C.K. 1973. Commuting patterns of resettled squatters in Hong Kong: a geographical study. University of Hong Kong, Hong Kong. Tesis de maestría.
Geiger, T., Geiger, F.M. 1973. Tales of two city-states: the development progress of Hong Kong and Singapore. National Planning Association, Washington, DC, EE.UU.
Harris, P.B. 1978. Hong Kong a study in bureaucratic politics. New Kwok Printing Press, Hong Kong.
Henderson, N.K. 1973. Educational problems and research: a Hong Kong introduction. Educational Research Unit, Hong Kong.
Hinton, A. 1967. Education and social problems in Hong Kong. Journal of Education, 24, 29–35.
Hoadley, J.S. 1970. Hong Kong is the lifeboat: notes on political culture and socialization. Journal of Oriental Studies, 8, 206–218.
_____ 1973. Political participation of Hong Kong Chinese: patterns and trends. Asian Survey, 13(6), 604–616.
Hodge, P. 1976. The poor and the people of quality: social policy in Hong Kong. Hong Kong Journal of Social Work, 10(2), 2–17.
Hong, L.K. 1973. A profile analysis of the Chinese family in an urban industrialized setting. International Journal of Sociology of the Family, 3(1), 1–9.
Hong Kong, Census and Statistics Department. 1979. Crime and its victims in Hong Kong: a report on the crime victimization survey conducted in January 1979. Government Printer, Hong Kong.
Hopkins, K., ed. 1971. Hong Kong: the industrial colony. Oxford University Press, Hong Kong.
_____ 1973. Public housing policy in Hong Kong. Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, Hong Kong.
Hughes, R. 1976. Hong Kong: borrowed time, borrowed place. Deutsch, Londres, R.U.
Ikels, C. 1975. Old age in Hong Kong. Gerontologist, 15(3), 230–235.
_____ 1978. Urbanization and modernization: the impact of aging in Hong Kong. University of Hawaii, Honolulu, HI, EE.UU. Tesis doctoral.
_____ 1980. The coming of age in Chinese society: traditional patterns and contemporary Hong Kong. En Fry, C.L., ed, Aging in culture and society: comparative viewpoints and strategies. Bergin Publishers, Nueva York, NY, EE.UU.
Javie, I.C., Agassi, J., ed. 1969. Hong Kong: a society in transition. Routledge and Kegan Paul, Londres, R.U.
Johnson, G.E. 1972. Hong Kong: colonial anacronism. The China Quarterly, 51, 554–557.
_____ 1977. Leaders and leadership in an expanding New Territories town. The China Quarterly, 69, 109–125.
Jones, J.F., ed. 1981. The common welfare: Hong Kong's social services. Chinese University Press, Hong Kong.
Kan, A.W.S. 1975. Implications of concentrated utilization of local facilities and services in public housing estates in Hong Kong.

Kao, M., Downey, B. 1974. Patterns of homicide of Hong Kong. Hong Kong Law Journal, 4(1), 5-21.
King, A.Y.C. 1975. Administrative absorption of politics in Hong Kong: emphasis on the grass roots level. Asian Survey, 15(5), 422-439.
_____ 1977. The political culture of Kwun Tong: a Chinese community in Hong Kong. Southeast Asian Journal of Social Science, 5(1-2), 123-141.
Lau, S.K. 1975. Patterns of urban differentiation in Hong Kong: a reexamination of Shevky's theory of urban development. Southeast Asian Journal of Social Science, 4(1), 87-97.
_____ 1982. Society and politics in Hong Kong. Chinese University Press, Hong Kong.
Lee, P.N.S. 1979. The patterns and causes of police corruption in Hong Kong. Hong Kong Journal of Public Administration, 1(1), 2-18.
Lee, R.P.L. 1972. Population, housing and the availability of medical and health services in an industrializing Chinese community.
_____ 1976. The fading of earthbound compulsion in a Hong Kong village: population mobility and its economic implication.
_____ 1980. Sex roles, social status and psychiatric symptoms in urban Hong Kong. En Lin, T., Kleinman, A., ed., Normal and deviant behavior in Chinese cultures. Reidel Publishing, Hingham, MA, EE.UU.
_____ 1981. The folklore of corruption in Hong Kong. Asian Survey, 21(3).
Lee, R.P.L., ed. 1981. Corruption and its control in Hong Kong. Chinese University Press, Hong Kong.
Lee, R.P.L., Cheung, T.S., Sheung, Y.W. 1978. Material and non-material considerations in the life satisfaction of urban residents in Hong Kong.
Lethbridge, H.J. 1971. A Chinese association in Hong Kong: the Tung Wah. Contributions to Asian Studies, 1, 144-158.
_____ 1974. The emergence of bureaucratic corruption as a social problem in Hong Kong. Journal of Oriental Studies, 12(1-2), 17-29.
_____ 1976. Corruption, white collar crime and the ICAC. Hong Kong Law Journal, 6(2), 150-178.
_____ 1978a. Prostitution in Hong Kong: a legal and moral dilemma. Hong Kong Law Journal, 8(2), 149-173.
_____ 1978b. Hong Kong: stability and change — a collection of essays. Oxford University Press, Hong Kong.
Lin, T.B., Lee, R.P.L., Simonis, U.E., ed. 1979. Hong Kong economic, social and political studies in development. M.E. Sharpe, White Plains, NY, EE.UU.
Liu, W.T. 1965. Achievement motivation among Chinese youth in Southeast Asia. Asian Survey, 5(5), 186-196.
Lo, C.P. 1968. Changing population distribution in the Hong Kong New Territories. Annals of the Association of the American Geographers, 58(2), 273-284.
_____ 1972. A typology of Hong Kong census district: a study in urban structure. Journal of Tropical Geography, 34, 34-43.
McGee, T.G. 1973. Hawkers in Hong Kong: a study of planning and policy in a Third World city. Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, Hong Kong. Occasional Papers and Monographs, 17. 226 pp.
Millar, S.E. 1976. Health and well-being in relation to high density living in Hong Kong. Australian National University, Canberra, Australia. Tesis doctoral.
Mills, L.A. 1970. British rule in Eastern Asia: a study of contemporary government and economic development in British Malaya and Hong Kong. Russell and Russell, Nueva York, NY, EE.UU.
Miners, N.J. 1975a. The government and politics of Hong Kong. Oxford University Press, Hong Kong.
_____ 1975b. Hong Kong: a case study in political stability. Journal of Commonwealth Comparative Politics, 13(1), 26-39.
Mitchell, R.E. 1969. How Hong Kong newspapers have responded to 15 years of rapid social changes. Asian Survey, 9(9), 669-681.
_____ 1971. Some social implications of high density housing. American Sociological Review, 29, 210-217.
_____ 1972a. Pupil, parent and school — a Hong Kong study. Orient Cultural Service, Taipei, Taiwan.
_____ 1972b. Residential patterns and family network I. International Journal of Sociology of the Family, 2, 212-214.
Podmore, D., Chaney, D. 1973. Parental influence on the occupational choice of young adults in Hong Kong and comparisons with the United States, the Philippines and Japan. International Journal of Comparative Sociology, 14(1-2), 104-113.

Pryor, E.G. 1971. An assessment of the need and scope for urban renewal in Hong Kong. Hong Kong University, Hong Kong. Tesis doctoral.
_____ 1973. Housing in Hong Kong, Oxford University, Hong Kong.
Riberio, R.A. 1973. The law and practice of the Hong Kong labor tribunal: a socio-legal study on the problem of legal access. Centre of Asian Studies, Hong Kong University, Hong Kong. Occasional Papers and Monographs.
Richmond, G.M. 1971. Urban housing in Hong Kong. York University, Toronto, Ont., Canadá. Tesis de maestría.
Riedel, J. 1974. The industrialization of Hong Kong. J.C.B. Mohr (Raul Sieback), Tubingen, República Federal de Alemania.
Saw, S.H., Chiu, W.K. 1975. Population growth and redistribution in Hong Kong, 1844-1975. Southeast Asian Journal of Social Science, 4(1), 123-131.
To, C.Y. 1965. The development of higher education in Hong Kong. Comparative Education Review, 9 (Feb.), 74-80.
Topley, M., ed. 1967. Some traditional Chinese ideas and conceptions in Hong Kong social life today. Royal Asiatic Society (Hong Kong Branch), Hong Kong.
_____ 1973. Chinese tradition and the development of a city. Hong Kong University Press, Hong Kong.
_____ 1975. Hong Kong: the interaction of traditions and life in the towns. Royal Asiatic Society (Hong Kong Branch), Hong Kong.
Topley, M. 1976. Chinese traditional etiology and methods of cure in Hong Kong. En Leslie, C., ed., Asian medical systems. University of California, Berkeley, CA, EE.UU. pp. 243-265.
Tse, N.Q. 1968. Industrialization and social adjustment in Hong Kong. Sociology and Social Research, 52(April), 237-251.
Tsui, C.L. 1968. Male adolescent delinquency in Britain and Hong Kong. University College of Swansea, Swansea, R.U.
Ward, B.E. 1967. Chinese fishermen in Hong Kong: their post-peasant economy. En Freedman, M., ed., Social organization: essays presented to Raymong Firth. Frank Cass, Londres, R.U. pp. 271-288.
_____ 1977. Readers and audiences: an exploration of the spread of traditional Chinese culture. En Jain, R., ed., Text and context: the social anthropology of tradition. Association of Social Anthropologists, Essays in Social Anthropology, 2, 181-203.
Watson, J.L. 1975. Emigration and the Chinese lineage: the Mans in Hong Kong and London. University of California Press, Berkeley, CA, EE.UU.
Wong, A.K. 1972. Chinese community leadership in a colonial setting: the Hong Kong neighborhood associations. Asian Survey, 12(7), 587-601.
_____ 1973. Rising social status and economic participation of women in Hong Kong — review of a decade. Southeast Asian Journal of Social Science, 1(2), 11-28.
Wong, F.M. 1972. Modern ideology, industrialization and conjugalism: the Hong Kong case. International Journal of Sociology of the Family, 2(2), 139-152.
_____ 1975. Industrialization and family structure in Hong Kong. Journal of Marriage and the Family, 37 (Nov.), 985-1000.
_____ 1977. Effects of the employment of mothers on marital role and power differentiation in Hong Kong. International Journal of Sociology of the Family, 7(2), 181-196.
Wong, L.S.K., ed. 1978. Housing in Hong Kong: a multidiciplinary study. Heinemann Educational Books (Asia), Hong Kong. 334 pp.
Wong, S.L. 1970. Social change and parent-child relations in Hong Kong. En Hill, R., Konig, R., ed., Families in east and west. Mouton and Co., La Haya, Países Bajos. pp. 167-174.
Worth, R.M. 1963. Urbanization and squatter resettlement as related to child health in Hong Kong. American Journal of Hygiene, 78, 338-348.
Yeung, Y.M., Drakakis-Smith, D.E. 1974. Comparative perspectives on public housing in Singapore and Hong Kong. Asian Survey, 13(8), 763-775.
Yu, L.M., coordinator. 1975. An annotated bibliography of mass communication in Hong Kong and Macau: 1945-1973. Centre for Communication Studies, Chinese University of Hong Kong, Hong Kong.

## Contribuyentes

Chan Chee Khoon, Universiti Sains Malaysia, Penang
Chan Lean Heng, Universiti Sains Malaysia, Penang
Gillian Días, Instituto de Investigación Social y Económica, Educación e Información, Indonesia
Ho Kam-fai, Universidad china de Hong Kong, Hong Kong
Kamal Salih, Universiti Sains Malaysia, Penang
Amir Karamoy, Instituto de Investigación Social y Económica, Educación e Información, Indonesia
Yong-Woong Kim, Instituto de Investigación de Asentamientos Humanos de Corea, Seúl
Kuan Hsin-chi, Universidad china de Hong Kong, Hong Kong
Lau Siu-kai, Universidad china de Hong Kong, Hong Kong
Loh Kok Wah, Universiti Sains Malaysia, Penang
T.G. McGee, Universidad de la Colombia Británica, Canadá
Soo-Young Park, Instituto de Investigación de Asentamientos Humanos de Corea, Seúl
Exaltación Ramos, Universidad de La Salle, Filipinas
Ma. A.A. Román, Universidad de La Salle, Filipinas
Ok-Hyee Yang, Instituto de Investigación de Asentamientos Humanos de Corea, Seúl
Y.M. Yeung, Universidad china de Hong Kong, Hong Kong
Mei Ling Young, Universiti Sains Malaysia, Penang

Anexo: Conversión de Divisas[a]

| | | |
|---|---|---|
| Corea | KRW 650 | = USD 1,00 |
| Filipinas | PHP 7,50 | = USD 1,00 |
| Malasia | MYR 2,20 | = USD 1,00 |
| Indonesia | IDR 600 | = USD 1,00 |
| Hong Kong | HKD 5,50 | = USD 1,00 |

[a]En vigor en el momento en que se han preparado las ponencias.